Federalismo à Brasileira questões para discussão

Volume 8

Diálogos para o Desenvolvimento



Organizadores
Paulo de Tarso Frazão Linhares
Constantino Cronemberger Mendes
Antonio Lassance

A temática do desenvolvimento brasileiro – em algumas de suas mais importantes dimensões de análise e condições de realização – foi eleita, por meio de um processo de planejamento estratégico interno, de natureza contínua e participativa, como principal mote das atividades e projetos do Ipea ao longo do triênio 2008-2010.

Inscrito como missão institucional – produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro –, este mote pretende integrar-se ao cotidiano do instituto pela promoção de iniciativas várias, entre as quais se destaca o projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, do qual este livro faz parte.

O projeto tem por objetivo servir como plataforma de sistematização e reflexão acerca dos entraves e oportunidades do desenvolvimento nacional. Para tanto, entre as atividades que o compõem incluem-se seminários de abordagens amplas, oficinas temáticas específicas, assim como cursos de aperfeiçoamento em torno do desenvolvimento e publicações sobre temas afins. Trata-se de projeto sabidamente ambicioso e complexo, mas indispensável para fornecer ao Brasil conhecimento crítico à tomada de posição diante dos desafios da contemporaneidade mundial.

Com isso, acredita-se que o Ipea conseguirá, ao longo do tempo, dar cabo dos imensos desafios que estão colocados para a instituição no período vindouro, a saber:

- ✓ formular estratégias de desenvolvimento nacional em diálogo com atores sociais;
- ✓ fortalecer sua integração institucional junto ao governo federal;
- ✓ caracterizar-se enquanto indutor da gestão pública do conhecimento sobre desenvolvimento;
- ✓ ampliar sua participação no debate internacional sobre desenvolvimento; e
- ✓ promover seu fortalecimento institucional.

Federalismo à Brasileira questões para discussão

Volume 8

Diálogos para o Desenvolvimento

Organizadores
Paulo de Tarso Frazão Linhares
Constantino Cronemberger Mendes
Antonio Lassance

Federalismo à Brasileira
questões para discussão

ipea

Volume 8

Diálogos para o
Desenvolvimento

Brasília, 2012

Organizadores
Paulo de Tarso Frazão Linhares
Constantino Cronemberger Mendes
Antonio Lassance

Projeto
Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro
Série Diálogos para o Desenvolvimento

Volume 8
Federalismo à Brasileira: questões para discussão

Organizadores
Paulo de Tarso Frazão Linhares
Constantino Cronemberger Mendes
Antonio Lassance

Equipe Técnica

Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares
paulo.tarso@ipea.gov.br
Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e coordenador técnico do Grupo de Trabalho Interdiretorias sobre Federalismo do instituto.

Constantino Cronemberger Mendes
constantino.mendes@ipea.gov.br
Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Antonio Lassance
antonio.lassance@ipea.gov.br
Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Federalismo à brasileira : questões para discussão /
Organizadores: Paulo de Tarso Frazão Linhares, Constantino Cronemberger Mendes, Antonio Lassance. – Brasília : Ipea, 2012.
v. 8 (249 p.) : gráfs., mapas, tabs. (Diálogos para o Desenvolvimento)

Inclui bibliografia.
Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.
ISBN 978-85-7811-142-7

1. Federalismo. 2. Estado. 3. Brasil. I. Linhares, Paulo de Tarso Frazão. II. Mendes, Constantino Cronemberger. III. Lassance, Antonio. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
CDD 342.042

SUMÁRIO

PARTE III: FEDERALISMO FISCAL – OS CRITÉRIOS PARA A REPARTIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS

APRESENTAÇÃO

O federalismo constitui um dos traços característicos do Estado brasileiro desde a Proclamação da República, em 1889. Atualmente, sua peculiar distribuição de recursos políticos e fiscais apresenta-se simultaneamente como fator de dinamismo e constrangimento para boa parte do que se convencionou chamar "ciclo das políticas públicas": desde o processo decisório, no qual necessidades sociais são incluídas na agenda de prioridades do poder público e ações para atendê-las são desenhadas, até as etapas de planejamento, implementação, monitoramento, avaliação, auditoria e revisão destas ações.

Identificar as implicações e os condicionamentos para a efetividade dessas políticas públicas no Brasil requer compreender os intrincados mecanismos federativos que orientam a ação dos atores, dentro e fora do Estado, em cada uma das Unidades da Federação e nas relações de cooperação e competição entre elas, ao longo daquelas etapas. Coerentemente com sua missão institucional, a tarefa que se apresenta para o Ipea neste campo é produzir, articular e disseminar conhecimentos sobre o arranjo político do Estado brasileiro, de maneira a tornar nosso federalismo um meio para a promoção do desenvolvimento.

Esse esforço do Ipea associa-se a uma longa tradição de pensamento que, embora heterogênea quanto a fontes e matrizes teóricas e políticas, possui como ponto comum a possibilidade de compreender o desenvolvimento enquanto um processo que vai além da esfera econômica. Também afirma a necessidade de compreender os vínculos do desenvolvimento com a política, a participação de cidadãos nas decisões de interesse comum e a forma como recursos políticos e financeiros são distribuídos no interior do Estado.

No Brasil, desde o século XIX, demandas por maior autonomia de governos regionais eram pensadas e defendidas como meio para a promoção das melhorias impulsionadas pela ação do Estado. Como afirmou Celso Furtado em 1984, "em nosso País a luta pelo federalismo está principalmente ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma". E mais, sustenta que "o federalismo é a única forma de se contrapesar o centralismo que está inscrito nas estruturas econômicas que se instalaram no País". Assim, não apenas a política deve ser incorporada à análise do desenvolvimento, mas também o federalismo deve ser visto como uma forma virtuosa para a distribuição geográfica da riqueza e da renda.

Dada a importância do tema e sua abrangência, existem pesquisas sobre aspectos do federalismo brasileiro em curso em todas as diretorias do Ipea, o que requer coordenação dos projetos e das iniciativas desenvolvidas por técnicos e áreas específicas de sua estrutura. Em nome da integração destes esforços

e para impulsionar as ações relacionadas ao tema, a atual direção do instituto promoveu a criação do Grupo de Trabalho Interdiretorias sobre Federalismo (GT Federalismo), que tem neste livro um dos produtos de seu trabalho.

O GT Federalismo não mediu esforços no que tange à articulação dessas pesquisas, em que pesem a amplitude e a relevância das dimensões nelas analisadas. Por conseguinte, buscou-se também o envolvimento de instituições representativas das três esferas de governo, as quais participaram e interferiram de diferentes formas no temário e no conteúdo dos textos e que, portanto, devem ser aqui mencionadas, ainda que sob o risco de que seu simples registro não permita dar o devido relevo a contribuições verdadeiramente decisivas. No âmbito municipal, a Frente Nacional de Prefeitos; o Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo; as prefeituras de Jaboatão dos Guararapes, Congonhas do Campo, Aracaju e Ipojuca; o Consórcio Intermunicipal da Região Leste Fluminense (Conleste); e o Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba (CODAP). No âmbito estadual, o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz); a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe-Fidem); e a Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais. Por fim, no âmbito federal, a Secretaria de Relações Institucionais, especialmente a Subchefia de Assuntos Federativos; a Petrobras; o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); o Banco do Nordeste; a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene); e o Senado Federal.

Marcelo Côrtes Neri
Presidente do Ipea

INTRODUÇÃO

A organização federativa constitui um arranjo estatal peculiar em função da autonomia política e financeira conferida a cada ente. Suas consequências são amplas, tanto em aspectos positivos quanto negativos. A dinâmica do Estado federativo é impulsionada por mecanismos de responsividade e *accountability*, por um lado, e sistemas de freios e contrapesos impostos pela atuação dos diferentes atores e interesses nas diversas arenas em que se confrontam, por outro. Compreender os mecanismos políticos que explicam os resultados obtidos em uma federação é, portanto, uma tarefa complexa e requer conhecer as especificidades de cada país, posto que os 28 estados organizados dentro deste modelo no mundo constituem casos únicos.

A trajetória do federalismo republicano brasileiro é pautada por tensões e conflitos, avanços e retrocessos, entre um modelo de Estado centralizado, da unidade e da integração nacional e, por seu turno, um modelo descentralizado, da autonomia e da diversificação regional. Diversos ciclos ou etapas históricas podem ser caracterizados desde a Proclamação da República Federativa, em 1889, tendendo mais ou menos para um dos dois polos. Este movimento pendular não parece ter atingido, ainda, um formato definitivo, mesmo porque ele é permeado por contradições e controvérsias de interesses, de escolhas e de ideias. Entre os diversos problemas do Brasil, a despeito dos avanços inegáveis, destaca-se a incapacidade de incorporar, em bases sociais amplas, os valores ou princípios intrínsecos ao modelo federativo-republicano: democracia, liberdade, justiça, igualdade, progresso, desenvolvimento, entre outros.

Mesmo hoje, após o início de um novo ciclo de descentralização federativa, consolidado e ampliado com a Constituição Federal de 1988, em que os municípios são reconhecidos, de maneira inédita, como entes federados autônomos, essa tensão assume novos contornos, e as contradições e os conflitos persistem em níveis ainda altos. A estruturação de um federalismo mais equilibrado não é uma meta importante somente para o Brasil, mas em todos os países federativos do mundo. Aqui, porém, essa tensão assume características específicas em face, principalmente, das graves desigualdades sociais e regionais existentes no país. No grupo das 20 maiores economias do mundo (Grupo dos 20 – G20) o Brasil só não está em pior situação nesta área que a África do Sul, outro país que adotou o federalismo dentro do grupo BRICS (a única exceção é a China), na sequência de sua democratização pós-*apartheid*.

Associado à desigualdade entre as regiões brasileiras, nosso federalismo tem tido que se adequar a uma continuada diversificação das preferências de uma sociedade crescentemente mais complexa e que demanda, por meio dos instrumentos criados após 1988, uma atuação da administração pública simultaneamente universal e atenta às peculiaridades locais, produzindo novas pressões sobre o Estado brasileiro.

O jogo combinado das tensões e das novas demandas vem revelando uma característica especialmente dinâmica do federalismo do Brasil, capaz de proporcionar, no campo das políticas públicas, o espaço de experimentações que se consolidaram em alternativas inovadoras e, por vezes, mesmo radicais aos velhos e estruturais problemas da sociedade brasileira. O Programa Bolsa Família e as inúmeras administrações que adotaram mecanismos de orçamentos participativos são seus exemplos mais conhecidos. Em que pese o quanto ainda se tem que avançar para uma melhor coordenação e cooperação entre os entes federados no Brasil, o modelo progressivamente implementado de provimento do serviço de saúde, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), demonstra que, também neste campo, já não se está no ponto de partida.

A compreensão do modelo federativo brasileiro expõe seus traços específicos quando tomado em torno de suas diversas componentes, em vários aspectos tratados e enfatizados neste livro. Adentra-se, pois, em elementos mais específicos que podem ser vistos, simultânea e metaforicamente, como as partes do quebra-cabeça do arranjo federativo do Brasil, na medida em que não se encaixam de forma simples e automática umas às outras; e, igualmente, como as ferramentas para o aprimoramento dos mecanismos federativos brasileiros, pois é por meio de sua manipulação que o país será capaz de produzir melhores resultados no desempenho das funções para as quais o Estado brasileiro é socialmente demandado a cumprir.

A primeira seção (parte 1) traça um perfil das políticas públicas nacionais. Compreendê-las, com o intuito de aprimorá-las, impõe que elas sejam observadas em perspectiva histórica, posto que sejam, elas próprias, resultado de ações que se inserem em momentos pretéritos. Por esta razão, a seção e, por ser a primeira, o próprio livro, inicia-se pela análise da configuração histórico-institucional do federalismo brasileiro.

A história do federalismo no Brasil é um processo sinuoso de estabilização e mudança pontuado por crises. Seu momento fundacional remonta à própria Proclamação da República, mas se alonga pela Constituinte de 1891 e vai até a presidência de Campos Sales (1898-1902), quando se tornou um arranjo mais estruturado e estabilizado. Neste primeiro período, o federalismo significou a derrota da maior parte dos interesses da União e a adoção de um arranjo em que o Executivo federal era enfraquecido de poderes, de instrumentos e de recursos que se fariam necessários, em especial em períodos críticos. Estabeleceu-se ampla autonomia dos estados, em uma inversão quase automática do modelo institucional do Império.

A questão tributária foi uma das que melhor materializou as divergências entre União e estados. O resultado final beneficiou os estados, que conquistaram grande vantagem em matéria tributária e passaram a receber recursos significativos, inclusive dos impostos arrecadados pela União. Foi o caso do imposto de

importação, desde sempre arrecadado pela União, que passou a ser todo destinado aos estados. Anteriormente, dos 11% cobrados com este imposto, a Fazenda do Império ficava com 7% e destinava 4% às províncias.

A ruptura desse modelo teve lugar em 1930 e partiu da fissura no arranjo federativo que vigorou durante a Primeira República – denominada depois de "República Velha". Nesse sentido, 1930 é novo momento fundador. Os ganhos que Vargas conseguiu, em termos de concentração do poder e fortalecimento da Presidência da República, só podem ser explicados diante da crise profunda do arranjo federativo de 1891. As prerrogativas presidenciais, ancoradas nas competências institucionais da União, estariam apoiadas em três pilares fundamentais: o poder de iniciativa legislativa do presidente, o poder regulamentar e sua estrutura de governança. O rol elevado de competências federais, muitas delas demandadas pelos próprios estados em busca de auxílio, conformaria a institucionalização de poderes presidenciais expandidos, com prerrogativas mais amplas, um conjunto de mecanismos políticos de coordenação e de intervenção mais fortes, e estruturas de serviço público cada vez maiores. Assim, o presidencialismo, que principiou como instituição central da política dos estados na Primeira República, passou a ter o Executivo federal cada vez mais como pivô de sustentação de todo o arranjo federativo.

No obscuro período ditatorial iniciado em 1964, as instituições federativas foram substituídas por uma simulação ritualística que, apenas grosseiramente, buscava representá-las, posto que fossem indicados por um poder arbitrário: os governadores, parte significativa dos prefeitos e dos membros do Senado (os chamados senadores biônicos), a Casa por excelência da Federação.

O período histórico que se abriu com a campanha das "Diretas Já" (1984) e conclui-se entre a Constituinte (1987-1988) e as eleições presidenciais de 1989 representou não apenas um novo momento do federalismo, mas sua radical transformação enquanto instituição política. Esta mudança de primeira grandeza, uma verdadeira "ruptura histórica de notáveis consequências", ocorreu sob um quadro político de transformações aceleradas e ascensão de novos personagens com fortes bases locais. A histórica relação entre União, estados e municípios sofreu transformações importantes. O formato tradicional, estabelecido pela Primeira República, associava União e estados, submetendo os municípios às diretrizes e ao domínio político estadual. A compreensão sobre o que hoje é o Estado brasileiro é indissociável de uma visão de longo prazo da radicalização de seu federalismo.

No desenho institucional resultante das diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, a articulação entre os entes da Federação brasileira se apresenta na forma de um conjunto superposto de arenas de negociação, coordenação e produção de políticas e serviços públicos, ramificados horizontal, vertical e setorialmente em cada nível de governo ou área de atuação pública.

A figura resultante encontra-se em constante transformação, impulsionada por variados interesses, algumas vezes de competição e em outras de cooperação, entre os entes federados.

Cooperação, coordenação e integração nem sempre formam um trinômio harmônico no federalismo brasileiro no período pós-1988. Um quadro de fragmentação, de competição por recursos escassos e de estratégias de intensa disputa fiscal já foi considerado típico de um federalismo predatório, especialmente durante os anos 1990. Em contrapartida, as experiências recentes de cooperação federativa, entre as quais se destacam os consórcios públicos, parecem indicar um movimento em direção ao aumento de arranjos federativos coordenados e cooperativos, dentro de uma base territorial heterogênea, a despeito das distorções ainda vigentes.

No entanto, a criação de mecanismos de articulação federativa pode servir tanto para criar cooperação, quando se incentiva os entes federados a agirem em favor de interesses por eles compartilhados, quanto para gerar coordenação, hipótese na qual se estabelece taxativamente quando, como e o que cada ente fará. Por seu turno, cabe observar que o momento político vivido pelo Brasil, desde o fim da ditadura militar, é especialmente propício para a criação destes mecanismos de articulação federativa, dado que a simples predisposição para agir cooperativamente não é suficiente para a produção de resultados socialmente satisfatórios. Neste sentido, instrumentos de coordenação não garantem resultados socialmente desejáveis, pois sempre é possível que as ações adotadas sejam contraditórias entre si ou contrárias aos interesses dos cidadãos. Logo, instrumentos de cooperação e coordenação têm seu efeito positivo potencializado em um ambiente democrático, no qual a política tende a se submeter à escolha dos eleitores e às preferências dos cidadãos, em função dos mecanismos de *accountability* e responsabilização que lhe são próprios.

No plano institucional, a concretização das diretrizes constitucionais de 1988 de um arranjo federativo em um padrão cooperativo, expresso pela ampla relação de competências comuns e concorrentes entre os entes, apenas começou a se configurar em 1998, com a edição da Emenda Constitucional nº 19, abrindo o caminho à superação da fragilidade institucional dos arranjos cooperativos. Todavia, foi com a Lei nº 11.107 de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos – LCP) que instrumentos mais poderosos para o comprometimento dos entes associados passaram a favorecer o aumento de arranjos federativos coordenados e cooperativos. Embora as conclusões ainda sejam preliminares, um comparativo entre os anos de 2005 e de 2009, estudo oferecido pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), demonstra forte impacto desta lei no consorciamento federativo no Brasil.

A principal inovação da LCP é a adoção de mecanismos que emprestam maior confiança ao compromisso firmado pelos entes federados em relação ao

estabelecimento de um consórcio público. Dois elementos da nova legislação expressam este objetivo. Em primeiro lugar, a obrigatoriedade de o protocolo de intenções firmado entre os entes federados receber a aprovação dos respectivos poderes legislativos, o que empresta maior publicidade e comprometimento político. Em segundo lugar, a substituição do convênio por uma nova modalidade de contrato administrativo, denominada de contrato de consórcio público, cercado de maiores garantias legais quanto à possibilidade de denúncia unilateral ou o descumprimento pelos contratantes.

Considerando os totais gerais nacionais para o período 2005-2009, por tema e região, constata-se que o setor de saúde pública é a principal área na qual os municípios consorciam-se, embora o setor de meio ambiente tenha observado o maior crescimento relativo, saltando de 7% do total de municípios em 2005, para mais de 18% em 2009. Em sentido contrário, o setor de transporte conheceu uma redução no quantitativo de consorciamentos de 5% para 4% do total de municípios brasileiros.

Quando observados regionalmente, constata-se que o Norte e Nordeste desenvolveram significativas experiências de consorciamento nesse mesmo intervalo de tempo, embora as regiões Sul e Sudeste ainda sejam aquelas que mais intensamente as realizam. A área de saúde pública foi uma das que mais se valeu desse instrumento, principalmente entre municípios pequenos e médios. A área de saúde, na realidade, é, ao mesmo tempo, uma experiência bem-sucedida e um exemplo das limitações enfrentadas pela descentralização da execução de políticas públicas e das complexidades da articulação necessárias entre União, estados e municípios.

Em suma, essas limitações só reforçam a ideia de a evolução do federalismo brasileiro ser pautada por tensões e conflitos de interesses setoriais, institucionais e até individuais. Da mesma forma, sempre haverá defensores e argumentos, de um lado, a favor do centralismo, da unidade e da integração nacional, e, de outro, da descentralização, da autonomia e da diversificação regional.

Assim, ainda que os avanços, desde a Lei dos Consórcios Públicos de 2005, sejam animadores, as tendências presentes apontam para novas e maiores exigências de articulação federativa, em pelo menos duas vertentes. Em primeiro lugar, a diversificação nas preferências dos cidadãos, do lado da demanda, e o constante desenvolvimento tecnológico, do lado da oferta, produzem uma crescente complexificação na prestação de serviços públicos, requerendo constantemente a adoção de novas institucionalidades destinadas à sua provisão, em detrimento dos arranjos anteriormente consolidados. Em segundo lugar, o crescimento no número de entes federados adiciona permanentemente novos atores ao processo de negociação, demandando uma atualização do pacto federativo sobre novas bases. Além da criação dos estados do Amapá, de Rondônia, de Roraima e do Tocantins,

e da existência de projetos tramitando atualmente no Congresso Nacional para a criação de outros 12 estados e três territórios, o período posterior à Constituição Federal de 1988 conheceu uma forte elevação no quantitativo de municípios, ainda que esta se encontre momentaneamente contida, desde a Emenda Constitucional nº 15 de 1996, que transferiu à União o poder de legislar sobre a formação de novas municipalidades. Em meio a estes fatores, as diversas assimetrias estruturais entre municípios (rurais e urbanos; pequenos, médio e grandes; cidades do interior e regiões metropolitanas; regiões deprimidas e polos dinâmicos da economia) pressionaram algumas cidades e estados com o fenômeno conhecido como *welfare magnets*, ou seja, a "atração pelo bem-estar".

Como consequência do quadro anterior, os gestores públicos terão que, cada vez mais, considerar a articulação entre as diferentes políticas públicas adotadas em distintos níveis de governo, de forma a potencializar os resultados. O caso das medidas preventivas de saúde pública e das redes de atenção primária, secundária, terciária e quaternária são o exemplo óbvio desta necessidade crescente. Além destes, certamente, os serviços de planejamento territorial, saneamento, meio ambiente e transportes, entre outros, demandarão uma maior coordenação por parte de seus responsáveis. Esta necessidade de uma adequada coordenação federativa impõe o desafio de avaliar os resultados alcançados pelos instrumentos atuais, com vistas ao seu aperfeiçoamento, sua complementação ou sua substituição.

Assim, trajetórias institucionais devem ser compreendidas em um novo patamar de atuação do Estado, bem como instrumentos de cooperação federativa devem ser utilizados – em particular os consórcios públicos – em face dos novos elementos e desafios que se apresentam. Se as tensões e os conflitos federativos possuem como uma de suas dimensões mais pronunciadas as definições quanto à repartição de recursos fiscais, no caso brasileiro, especificamente, esse problema ganha ainda maior relevo em 2012, posto que, por força de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), critérios de distribuição do fundo de participação dos estados (FPE) terão que ser estabelecidos. Em sintonia com a relevância desta questão e buscando contribuir para o debate que se desenvolve em torno da questão neste momento, na segunda seção (parte 2), três artigos sobre o federalismo fiscal são reservados para analisar as possibilidades que se apresentam para esta importante decisão.

Nessa focalização, surge uma análise e uma simulação do rateio do FPE, seguida de uma sugestão de novos critérios de partilha do fundo e uma aplicação de pesos regionais para o FPE em uma função de bem-estar social. O fundo surge por um lado, como um mecanismo de equalização (parcial) das receitas estaduais, garantindo mais recursos aos estados com menor base tributária, e, por outro, como instrumento com desenho flexível das transferências a fim de

permitir possíveis alterações futuras da capacidade de arrecadação das Unidades Federativas. Nem sempre os resultados são unívocos. As simulações apresentadas mostram, inclusive, quais os estados ganhadores e perdedores pelos critérios sugeridos anteriormente. Por fim, tem-se a análise sobre qual seria a repartição do FPE que maximizaria uma função de bem-estar social para diversos graus de aversão da sociedade à desigualdade. O método proposto é qualificado sobre sua desvantagem em gerar incentivos errados para os gestores públicos estaduais, pois, como observado, "quanto menor e mais concentrada a renda *per capita* no estado, maior seria a sua parcela do FPE".

Aqui, mais uma vez, os conflitos e as tensões no âmbito fiscal têm suas repercussões ou seus efeitos em diversas dimensões. Nenhum ente federativo quer ser um "perdedor", apesar de não se chegar a um entendimento sobre a possibilidade de um "jogo (cooperativo) de soma positiva" no qual todos possam ganhar. Em particular, surge aqui uma componente eminentemente territorial no debate sobre a questão fiscal ou tributária, nesse caso, restrita ao âmbito das transferências constitucionais de recursos aos Estados (FPE). De maneira mais geral, a relação entre federalismo e território é o tema central da terceira seção (parte 3). Para além de um conflito e de uma tensão de divisão do "bolo tributário", a questão federativa brasileira, em particular, envolve diversas dimensões ou escalas territoriais, entre elas a urbana (metropolitana) e a regional. Não por acaso a solução federativa é uma escolha política e social para, de alguma forma, resolver os problemas das desigualdades territoriais entre os entes federativos.

A estrutura legal ou normativa constituída no âmbito fiscal, partindo dos preceitos constitucionais estabelecidos a partir de 1988, está configurada dentro de certa homogeneidade ou simetria (aparente) para a dotação de capacidade financeira aos entes federativos, por meio de critérios de alocação de recursos tributários. Trata-se eminentemente de uma visão macrofiscal ou macrotributária. É necessário atentar, contudo, para a heterogeneidade da própria capacidade financeira local (municipal ou estadual), tendo como base agentes públicos ou instituições públicas (pessoal, infraestrutura etc.) também diferenciados em cada localidade, responsáveis por proporcionar, ainda, diferentes ofertas de bens e serviços públicos.

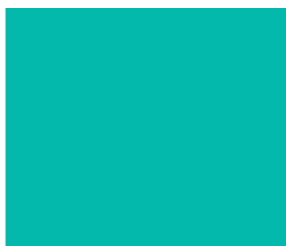
Tratar o problema federativo relacionado somente com a (melhor) distribuição ou com a alocação dos recursos tributários (funções alocativas, distributivas e estabilizadoras), a despeito de sua relevância, é enxergar apenas um lado da questão. É preciso saber, de forma complementar, como esses recursos estão sendo utilizados e se eles atendem apropriadamente e eficientemente as demandas da sociedade. Mais que ter recursos disponíveis, é preciso avaliar e confirmar se estes recursos estão sendo bem utilizados ou executados (gastos) pelos agentes e pelas instituições públicas, nas diversas esferas federativas, na provisão ou produção adequada – de maneira eficaz,

efetiva e eficiente – de bens e serviços no atendimento das demandas sociais específicas. Se, no passado (do golpe militar de 1964 ao início da redemocratização dos 1980), existia uma maior centralização do planejamento regional na esfera federal, hoje ele precisa ser compartilhado entre os vários níveis federativos (União, estados e municípios), em função, especialmente, do novo sistema ou modelo federativo adotado a partir da Constituição Federal de 1988. Em particular, a autonomia municipal torna a convergência e a focalização da política regional e de seus instrumentos mais complexas e desafiadoras, dada a diversidade de atores, de interesses e de ações envolvidas. A questão fiscal é central, mas deve ser complementada por uma análise territorial das desigualdades socioeconômicas.

Em suma, trata-se de considerar os arranjos federativos como mecanismos centrais para ações públicas cooperativas ou compartilhadas capazes de reduzir a grande desigualdade e heterogeneidade estrutural da região, em particular, e do país. A persistência das desigualdades regionais no Brasil pode estar associada com um modelo federativo que não favorece a cooperação e a sua incompatibilidade com a estrutura heterogênea da demanda social, considerada do ponto de vista territorial ou regional. Isto não significa que não existam problemas sérios também no lado da oferta. A necessidade de reformas tributárias é explicada por distorções existentes na arrecadação, distribuição e/ou alocação de recursos fiscais no país. Contudo, o problema maior ocorre na compatibilização entre a capacidade tributária e a competência estatal na provisão de bens e serviços públicos. Ou seja, o problema maior da eficácia, da efetividade e da eficiência da ação pública está no lado da despesa. A demanda da sociedade está, em geral, mal atendida, devido a um descompasso entre oferta e demanda por bens e serviços públicos.

Não se atingiu, até o momento, um modelo federativo capaz de dar conta dessa dualidade. Ao menos, não parece haver outra forma mais adequada de utilizar instrumentos de planejamento público sem levar em consideração a necessidade de construção de arranjos federativos em que as ações e os recursos federais, estaduais e municipais atuem de maneira cooperativa ou compartilhada. Somente assim os esforços empenhados no desenho e na implementação de políticas públicas podem ser potencializados, reduzindo-se as sobreposições e as fragmentações nas ações dos poderes ou entes federados, em suas várias dimensões – urbano-metropolitana e regional, e também municipal, estadual e nacional.

Organizadores
Paulo de Tarso Frazão Linhares
Constantino Cronemberger Mendes
Antonio Lassance



PARTE I

Federalismo e políticas públicas



INTRODUÇÃO

Esta parte traça a trajetória do federalismo no Brasil, enfatizando sobretudo o contraste entre, de um lado, as competências conferidas aos municípios, advindas do modelo institucional inaugurado pela Constituição promulgada em 1988, e de outro, as atribuições crescentes assumidas pelos entes locais em função do aprofundamento da descentralização da maior parte das políticas nacionais.

A confluência de novos desafios e dilemas do federalismo brasileiro também impulsionou avanços nos mecanismos de cooperação. Mas ainda persiste uma frágil arquitetura de coordenação e controle. Também é patente a insuficiência do atual modelo de repartição de recursos para a sua provisão descentralizada.

Os textos aqui reunidos oferecem um quadro geral de compreensão do arranjo institucional do federalismo brasileiro, identificando alguns pontos de estrangulamento, verdadeiras encruzilhadas, e as alternativas de redirecionamento ou aprimoramento da gestão de políticas públicas.

No detalhamento da análise, os autores se debruçam em casos específicos, abordando principalmente as políticas públicas de saúde, a política urbana e a experiência dos consórcios municipais.

O fio condutor da contribuição do Ipea, aqui condensada, é ressaltar a importância matricial da esfera federal não apenas no desenho nacional das políticas e na dotação dos recursos necessários à sua execução. O papel complementar, mas cada vez mais fundamental ao sucesso da trajetória futura do federalismo brasileiro, é facilitar e robustecer as relações federativas, seus fluxos, suas regras e as capacidades mútuas de cada ente.

Os textos evidenciam os diferentes mecanismos utilizados para esse fim: os novos arranjos institucionais voltados a aprimorar as relações federativas; as políticas nacionais, com definição de parâmetros comuns (objetivos, público-alvo, tipo de ações envolvidas, regras de transparência e controle); os mecanismos de incentivo; e a estruturação de sistemas de indicadores municipais e de processos sistemáticos de avaliação.

Esta parte desenvolve-se em quatro capítulos. Em *Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado*, Antonio Lassance apresenta uma análise global das relações federativas, imprescindível para a compreensão do que hoje é o Estado brasileiro. Situa, em uma análise de longo prazo, a radicalização do federalismo brasileiro, a partir

do modelo instaurado em 1988. Esta verdadeira ruptura histórica aprofundou as premissas descentralizadoras do setor público e estabeleceu uma divisão institucional do trabalho entre os diversos entes.

A União tornou-se responsável pelas políticas nacionais e pela realização do esforço maior de arrecadação fiscal e de devolução de recursos, na forma das transferências obrigatórias e voluntárias. Os estados vocacionaram-se para o papel de alavancas do desenvolvimento (sustentável, em alguns casos; predatório, em outros), transferindo aos municípios ou relegando a segundo plano seu envolvimento com as políticas sociais. Os municípios, assim, tornaram-se os gestores fundamentais das políticas sociais no Brasil.

Em consequência, foram estabelecidos mecanismos institucionais de triagem das demandas de cidadania, efetivos em vários aspectos, mas expostos a inúmeros riscos, gargalos e travamentos. O modelo ainda funciona relativamente bem, mas demonstra sinais de cansaço.

O estudo de Paulo de Tarso Linhares, Alexandre dos Santos Cunha e Ana Paula Lima Ferreira, *Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes públicos no Brasil*, analisa os consórcios, um dos mais importantes instrumentos de cooperação e coordenação em um Estado federado.

Apesar de prevista desde 1998 pela Emenda Constitucional nº 19, apenas a partir de 2005 foram instituídos, pela Lei Federal nº 11.107, instrumentos mais poderosos para o comprometimento dos associados.

Até então, as iniciativas de articulação federativa eram extraordinariamente frágeis. A inovação institucional possibilitada pela nova lei atribuiu aos consórcios o caráter de pessoas jurídicas de direito público, fortalecendo os compromissos assumidos entre os municípios e reforçando seu caráter obrigatório.

As regiões Norte e Nordeste desenvolveram significativas experiências de consorciamento, embora as regiões Sul e Sudeste as tenham realizado mais intensamente. A área de saúde pública foi uma das que mais se valeu deste instrumento, principalmente entre municípios pequenos e médios. Uma notável exceção ocorreu na área de transporte, que diminuiu seu nível de consorciamento.

A saúde mereceu, nesta parte, um tratamento especial, com o capítulo de Roberto Passos Nogueira intitulado *A progressão do caráter federativo das relações institucionais no SUS*. A área é ao mesmo tempo uma experiência bem-sucedida e um exemplo das limitações enfrentadas pela descentralização da execução de políticas públicas e das complexidades da articulação necessárias entre União, estados, municípios e Distrito Federal.

Se, por um lado, parte dessa complexidade deve ser analisada como decorrente da insuficiência de certos aspectos dos modelos gerenciais do setor público, por outro lado, as novas modalidades gerenciais introduzidas na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente por estados e municípios, têm exposto problemas inerentes à flexibilização e à precarização de sua prestação de serviços públicos.

A tensão é particularmente aguda quando os princípios públicos do SUS são confrontados com a relação sempre cambiante do setor privado.

Outra área apresentada em destaque é a gestão urbana municipal. Rafael H. Moraes Pereira, Marco Aurélio Costa, Ernesto Pereira Galindo e Renato Balbim analisam-na em *Programa federal de apoio à gestão urbana municipal: situação e perspectivas*.

Estabelecido no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), o programa exemplifica uma estratégia de apoio à capacitação de municípios e agentes sociais para a gestão de políticas públicas. Ilustra também, de modo categórico, que a formulação ambiciosa e generosa da Constituição Cidadã e de seus marcos legais específicos (no caso, o Estatuto da Cidade) está muito distante do fluxo de recursos regulares à sua consecução, dos sistemas de monitoramento e avaliação e dos mecanismos de controle, transparência e gestão participativa.

As recomendações dos autores remetem a um dos instrumentos mais disseminados pelo Ipea na gestão pública federal: o uso de modelos lógicos dos programas como ferramenta de planejamento estratégico para associar objetivos a processos de implementação, identificando pontos críticos.

Em síntese, este conjunto de estudos consolida uma contribuição do Ipea para um aprendizado multissetorial sobre o desenho de políticas e a implementação de programas, visando ao desenvolvimento institucional das relações federativas no Brasil. Paulatinamente, se tem firmado a noção de que as políticas públicas são instituições preciosas, por estruturarem regras da relação entre Estado e sociedade e por definirem a maneira concreta como os grandes marcos legais são aplicados em subsistemas específicos de gestão pública. O desafio que se apresenta é, portanto, compreender suas potencialidades e seus limites, no quadro de um Estado federal crescentemente descentralizado após 1988. Os estudos realizados pelo Ipea fazem parte deste esforço de aprendizado.

CAPÍTULO 1

FEDERALISMO NO BRASIL: TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E ALTERNATIVAS PARA UM NOVO PATAMAR DE CONSTRUÇÃO DO ESTADO

Antonio Lassance*

1 TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Juntamente com o presidencialismo, o federalismo é instituição central do Estado brasileiro. Responsável por um signficativo conjunto de regras formais e informais, cujas múltiplas combinações marcaram a construção e a transformação do Estado brasileiro ao longo de sua República, o federalismo representa o que se pode denominar de matriz vertical do Estado, enquanto o presidencialismo é a matriz horizontal.

Enquanto instituição, o federalismo está condensado na distribuição das competências exclusivas entre os entes federados, no grau de hierarquia entre suas competências concorrentes e nos mecanismos de coordenação e incentivo nas competências comuns.

Há uma lógica necessariamente contraditória nessa divisão de poderes em linha vertical, na medida em que serve, ao mesmo tempo, para unificar um grande território e dividi-lo em unidades menores; para estruturar ações que devam ocorrer nacionalmente; e, concomitantemente, fragmentar as políticas públicas, obrigando à multiplicação de programas para se adequar às diferentes realidades locais. O federalismo adensa e fraciona interesses em disputa, o que reforça a unidade e dá espaço à diversidade.

O federalismo foi a principal bandeira em torno da qual se formou a coalizão de atores e de interesses políticos que levaram à derrocada do Império e à instauração da República, em 1889. Instituído no Brasil em 1889, o modelo republicano presidencialista e federativo teve a experiência norte-americana como principal inspiração do que veio a ser chamado de "Estados Unidos do Brazil".

Em seu momento fundacional – a Constituinte de 1891 –, o federalismo significou a derrota da maior parte dos interesses da União e a adoção de um arranjo em que o Executivo federal era enfraquecido de poder, instrumentos e re-

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Endereço eletrônico: <antonio.lassance@ipea.gov.br>.

cursos que se fariam necessários, especialmente em períodos críticos. Estabeleceu-se ampla autonomia dos estados, em uma inversão quase automática do modelo institucional do Império.

A questão tributária foi uma das que melhor materializaram as divergências entre União e estados. O resultado final beneficiou os estados, que conquistaram grande vantagem em matéria tributária e passaram a receber recursos significativos, inclusive dos impostos arrecadados pela União. Foi o caso do imposto de importação, desde sempre arrecadado pela União, que passou a ser todo destinado aos estados. Anteriormente, dos 11% cobrados pelo imposto, a fazenda do Império ficava com 7% e destinava 4% às províncias.

Dois impostos importantes surgiram em 1891 e passaram a beneficiar prioritariamente os estados: o Imposto sobre a Propriedade Rural (atual Imposto Territorial Rural); e o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), que era de competência cumulativa da União, dos estados e dos municípios. Como se não bastasse a vitória pela letra da lei, as justiças estaduais imporiam inúmeras derrotas à União, favorecendo os estados, às vezes até em detrimento da própria legislação federal.

Passado o período provisório – a efêmera presidência de Deodoro – e sua fase de transição – os governos de Floriano e Prudente de Moraes, de grande instabilidade política e crise econômica profunda –, o modelo presidencialista federativo brasileiro se estabilizaria a partir das bases montadas pela presidência de Campos Sales.

Embora abalado por crises e desavenças na coalizão governante por conta de inúmeros e diversos conflitos, tendo variações significativas a cada período presidencial, o modelo instaurado a partir de Campos Sales garantia força ao presidencialismo federal, sem enfraquecer o presidencialismo estadual e municipal. De fato, este modelo tinha a tendência de fortalecê-los ao extremo. Vitor Nunes Leal, em sua obra clássica e institucionalista *avant la lettre*, faria uma bela apresentação dos mecanismos complexos e bastante efetivos do presidencialismo federativo, desde seu auge, na Primeira República, até seu declínio (LEAL, 1948).

Basicamente, a política dos governadores estabelecia uma coalizão nacional calcada na aliança dos estados que tinham maior peso no eleitorado e demonstravam maior grau na unidade política. Os critérios essenciais eram: a representatividade incontestável de suas lideranças; a hegemonia sobre as forças políticas de seus municípios; a coesão partidária; e a disciplina congressual. Mesmo sob o comando de Vargas, a sorte dos interventores seria ditada por sua capacidade de manter tal modelo em vigor, "apenas" com o prejuízo do primeiro dos critérios. Ou seja, a principal dificuldade dos interventores era exatamente a de conquistarem a confiança como representantes dos estados, na medida em que, por definição, estavam lá para serem representantes do governo federal. Uma diferença nada trivial.

Vargas implementou uma nova equação política presidencial, na qual o fortalecimento do Executivo federal e da figura do presidente, em particular, se deu às expensas dos presidencialismos estadual e municipal, que viram o esvaziamento de suas funções e a delimitação de suas práticas na forma de regulamentos administrativos – daí a importância central do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). São emblemáticas, a esse respeito, a substituição da denominação de "presidentes de estado" pela de "governadores" e a queima das bandeiras estaduais.

A ruptura que teve lugar em 1930 partiu da fissura no arranjo federativo que vigorou durante a Primeira República – apelidada depois de República Velha. Nesse sentido, 1930 é um novo momento fundador. Os ganhos que Vargas conseguiu em termos de concentração do poder e de fortalecimento da Presidência da República só podem ser explicados diante da crise profunda do modelo federativo de 1891.

A história do federalismo no Brasil é a de um processo sinuoso de estabilização e mudança, pontuado por crises. Seu momento fundacional remonta à própria Proclamação da República, mas se alonga pela Constituinte de 1891 e vai até a presidência de Campos Sales (1898-1902), quando se tornou um arranjo mais estruturado e estabilizado.

Seus abalos podem ser demarcados temporalmente por uma série de conjunturas críticas. Tanto o alargamento quanto a restrição das competências da União foram decorrentes de mudanças impulsionadas nestes momentos.

As prerrogativas presidenciais, ancoradas nas competências institucionais da União, estariam firmadas em três pilares fundamentais: o poder de iniciativa legislativa do presidente; o poder regulamentar; e a estrutura de governança, tendo a Presidência da República como organização central.

O rol elevado de competências federais, muitas delas demandadas pelos próprios estados em busca de auxílio, conformaria a institucionalização de poderes presidenciais expandidos, com prerrogativas mais amplas, um conjunto de mecanismos políticos de coordenação e de intervenção mais fortes e estruturas de serviço público cada vez maiores.

A progressiva constitucionalização de direitos sociais, a reorganização do serviço público e a montagem de estruturas estatais destinadas a ofertar bens públicos em grande escala consolidaram uma longa trajetória do federalismo brasileiro, com o fortalecimento do Executivo federal e do presidencialismo – justificados pela necessidade de conferir musculatura para a realização destas tarefas.

Assim, o presidencialismo, que principiou como instituição central da política dos estados na Primeira República, passou a ter o Executivo federal cada vez mais como sustentação de todo o arranjo federativo.

2 O FEDERALISMO RADICAL

O período histórico que se abriu com a campanha das Diretas Já em 1984, e conclui-se entre a Constituinte (1987-1988) e as eleições presidenciais de 1989, representou não apenas um novo momento do federalismo, mas sua radical transformação enquanto instituição política.

Esta mudança de primeira grandeza, verdadeira "ruptura histórica de notáveis consequências" (IPEA, 2008, p. 7), ocorreu sob um quadro político de transformações aceleradas e de ascensão de novos personagens com fortes bases locais.

A partir das eleições estaduais de 1982, os governadores ressurgiram como atores centrais da política brasileira e com lideranças de proa da chamada transição democrática. Associados a uma nova geração de prefeitos municipais – eleitos no contexto da redemocratização –, e pressionados por movimentos sociais que retornavam à cena nacional e projetavam novos atores, estes prefeitos conformaram uma coalizão multifacetada, de inúmeras discordâncias programáticas, mas com pontos de aliança que serviram para impulsionar a radicalização da matriz institucional federalista.

A histórica relação entre União, estados e municípios sofreu transformações importantes. O formato tradicional, estabelecido pela Primeira República, associava União e estados, submetendo os municípios às diretrizes e ao domínio político estadual. Tal modelo sofreria dois reveses ao fim dos anos 1980 e por toda a década de 1990.

A compreensão sobre o que hoje é o Estado brasileiro é indissociável de uma visão de longo prazo da radicalização de seu federalismo.

Alguns eventos marcaram esse redirecionamento: *i)* em 1983, a Emenda Constitucional nº 23 (Emenda Passos Porto), que refez a divisão federativa dos recursos arrecadados, beneficiando estados e municípios, e a Emenda Constitucional nº 24 (Emenda Calmon), que determinou a ampliação dos recursos destinados à educação; *ii)* em 1985, a Emenda Constitucional nº 25, que restabeleceu eleições diretas em todos os níveis e concedeu autonomia política ao Distrito Federal (ABRUCIO, 2005, p. 48); e *iii)* em 1988, a promulgação da Constituição Federal, que redefiniu todo o quadro institucional brasileiro e introduziu o ingrediente de maior radicalidade do novo modelo federativo: a elevação dos municípios e do Distrito Federal à condição de entes federados, com um rol significativo de competências.

A nova Constituição incorporou um municipalismo de longa tradição no pensamento político, jurídico e administrativo brasileiro, que se enraizou em parcela importante da burocracia – como aquela mais vinculada às áreas sociais.

Havia ainda o estímulo de uma tendência mundial, nos anos 1980 e 1990, em favor da descentralização, com o reconhecimento e enaltecimento do "poder local". Referências políticas tanto à esquerda quanto à direita apontavam para um mesmo sentido, muito embora com objetivos díspares.

Governos nacionais conservadores encontraram na descentralização uma maneira de se desonerarem de encargos e de atribuições, repassando-os aos governos estaduais e locais – tônica, por exemplo, da proposta de um "novo federalismo", presente nos Estados Unidos desde Nixon, mas implementada a partir de Ronald Reagan (1981-1989).

No caso brasileiro, a descentralização esteve intimamente associada à lógica do processo de transição democrática. A emergência de movimentos e de lideranças democráticas tornou a participação uma bandeira, e o município, o lócus privilegiado para a sua implementação autônoma (LASSANCE, 2007).

À diferença de outros processos internacionais, em que houve descentralização sem o poder federal abrir mão de competências legislativas exclusivas e de autoridade fiscalizadora (STEPAN, 1999), no Brasil, a descentralização foi constitucionalizada e implicou a autonomia ampliada dos estados e a elevação de municípios e do Distrito Federal à condição de entes federados.

3 INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS FORMAIS E INFORMAIS

A confluência de fatores e de atores que propiciou inovações institucionais de uma nova trajetória do federalismo transformou os municípios em atores de peso do arranjo político federativo e da implementação de políticas públicas, em maior escala que em qualquer outra época.

As mudanças consagradas pela nova Constituição vieram acompanhadas de iniciativas mantidas e aprofundadas ao longo de vários governos, orientadas à descentralização de um maior conjunto de políticas públicas nacionais. Desde então, políticas descentralizadas tornaram-se a regra, e as centralizadas, uma exceção.

Os tradicionais instrumentos dedicados a apoiar o desenvolvimento regional são um exemplo. Os fundos constitucionais, fundos de desenvolvimento e incentivos fiscais, muito importantes nos anos 1960 e 1970, perderam relevância diante de outros instrumentos. Principalmente diante do fundo de participação dos municípios (FPM) e do fundo de particação dos estados e do Distrito Federal (FPE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FNDE), dos *royalties* e dos recursos injetados por instituições financeiras como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil (MENDES e MONTEIRO NETO, 2011).

Até mesmo políticas que estão em áreas de sombra do desenho institucional, abrigadas ou sob a forma de competências comuns ou concorrentes, passaram a contar com estratégias *top-down* de descentralização. Pode-se citar a esse respeito ações de várias áreas, como: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), na educação; o Programa Saúde da Família, na saúde; o Programa Bolsa Família, na assistência social; o Programa Luz para Todos, na energia; o Programa Territórios da Cidadania, no desenvolvimento agrário; o Programa Segurança com Cidadania, na segurança pública; entre outros.

Enquanto os governos municipais passaram a incumbir-se fortemente das políticas de cunho social, os governos estaduais retraíram-se neste campo pela longa e grave crise fiscal dos anos 1990. A dinâmica autofágica instalada neste período seria marcada por políticas de soma zero dos governadores contra estados vizinhos e a União – como no caso da "guerra fiscal" – e de terra arrasada de governadores em fim de mandato contra seus sucessores. Estes herdariam dívidas impagáveis e estruturas governamentais desmontadas ou inchadas e viciadas.

O declínio do poder dos governadores de estado significou a dominância clara da União, por meio dos instrumentos da política de ajuste e estabilização macroeconômica, a partir da presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Os estados passaram a posicionar-se de modo diferente a partir da ascensão de um velho personagem, o prefeito, agora renovado e reforçado política e institucionalmente. Muitos municípios viram na crise das políticas públicas dos estados, e nas dificuldades de gerenciamento de programas pela União, uma oportunidade para expandir seu raio de ação e oferecer serviços públicos em substituição ou em associação aos governos estaduais e federal.

O fenômeno se refletiu no crescimento das ações descentralizadas, dos convênios e das transferências fundo a fundo, articulados cada vez mais diretamente entre o governo federal e as prefeituras. O processo foi acentuado durante as duas presidências de Lula (de 2003 a 2006 e de 2007 a 2010), sendo particularmente notável na política de desenvolvimento social, em torno do Programa Bolsa Família.

O declínio dos estados não foi absoluto. Tratou-se de perda de poder e de margem de manobra, se contrastada a sua situação com a de períodos anteriores. Os estados continuam sendo atores cruciais no arranjo federativo, dadas a sua influência na organização dos partidos, a sua relação com as bancadas estaduais na Câmara e no Senado e a sua importância nas eleições presidenciais.

As reformas constitucionais e os projetos prioritários do Executivo federal também acionam os governadores, inclusive os de partidos oposicionistas, para cumprirem o papel de intermediários.

4 COOPERAÇÃO, COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO

Cooperação, coordenação e integração nem sempre formam um trinômio harmônico no federalismo brasileiro. Um quadro de fragmentação, de competição por recursos escassos e de estratégias de intensa disputa fiscal já foi considerado típico de um federalismo predatório (ABRUCIO, 1998).

O ápice desse processo ocorreu durante a década de 1990, marcada pela herança de endividamento dos governos estaduais e municipais e pela estagnação econômica dos anos 1980. Do lado da despesa, a saída encontrada foi a política de ajuste das contas públicas, tendo como meta imediata a contenção do custeio, em particular pela redução do quadro de pessoal, pelo achatamento do salário dos servidores, e pela terceirização e redução da prestação de serviços públicos.

Do lado da receita, houve a privatização de empresas e bancos públicos e a "guerra fiscal" para a atração de empresas de estados vizinhos ou estrangeiras. Se, para o país, os anos 1980 foram a década perdida, para a maioria dos governos estaduais os anos 1990 mereceriam a mesma qualificação.

No caso dos municípios, em sua grande maioria a situação que se colocava era a da limitada capacidade para exercerem plenamente as funções a eles atribuídas pela Constituição promulgada em 1988. Os municípios assumiram tarefas e poderes que jamais haviam sido conferidos aos entes locais, sem necessariamente contarem com a retaguarda administrativa e técnica necessária ao desempenho de suas novas funções.

As diversas assimetrias estruturais entre municípios (rurais e urbanos; pequenos, médios e grandes; cidades do interior e regiões metropolitanas; regiões deprimidas e polos dinâmicos da economia) pressionaram algumas cidades e estados com o fenômeno conhecido como *welfare magnets* – a "atração pelo bem-estar" (ROM e PETERSON, 1990).

Com serviços públicos mais abrangentes e mais bem estruturados, as grandes cidades tinham suas políticas assoberbadas por uma população ampliada pelos cidadãos provenientes de seu entorno e mesmo de localidades muito distantes.

Por seu turno, as oportunidades de desenvolvimento de políticas com o aporte de recursos federais tinham como entrave a baixa capacidade de municípios menores apresentarem projetos – na maioria das vezes, pela própria inexistência de profissionais habilitados a produzi-los. O mesmo acontecia com as fontes de financiamento provenientes de organismos internacionais, cujas exigências técnicas superavam as possibilidades de atendimento por municípios menos aparelhados.

A combinação entre, de um lado, a estratégia de descentralização dos sistemas públicos e das políticas nacionais e a necessidade de dotar os municípios de recursos necessários à execução de ações abriu uma nova vertente do desenho federalista brasileiro. Políticas de cooperação induzidas envolviam a instituição de um marco legal das políticas, a dotação de recursos

orçamentários próprios (às vezes com fundos específicos) e instrumentos destinados a facilitar a adesão municipal.

A consolidação desse modelo de gestão federativa de políticas públicas levou a duas mudanças institucionais de peso. A primeira foi que, por conta dos preceitos constitucionais e também por escolhas políticas, o governo federal passou a ser menos um gastador e mais um transferidor de recursos arrecadados pela União, mas gastos pelos demais governos (ORAIR e GOBETTI, 2010).

A segunda inovação institucional foi a proliferação da prática dos consórcios públicos, a partir da Lei Federal nº 11.107 de 2005, conhecida como Lei de Consórcios (LC). A existência de consórcios é bem anterior à LC, mas se pode dizer que foram introduzidas três modificações significativas: *i)* o *status* jurídico dos municípios consorciados foi robustecido na federação; *ii)* sua presença, aos poucos, tornou-se quase uma regra, ao invés de uma exceção; e *iii)* a LC estabeleceu canais de indução de políticas públicas federalizadas e de interligação entre União, estados e municípios, com programas, transferências de recursos e execução de ações, nos mais diversos dos sistemas de políticas públicas.

Os consórcios proliferaram principalmente entre as políticas públicas cuja gestão ataca problemas com territorialidades multimunicipais, como saúde, meio ambiente e infraestrutura (LINHARES e CUNHA, 2010).

Mas, embora sejam mecanismos de cooperação, os consórcios não necessariamente são um sinal de coordenação. As diferenças entre as modalidades de consórcio, que são mais harmônicas quando da presença dos governos estaduais, e mais díspares quando de sua ausência (LINHARES e CUNHA, 2010, p. 560-562), sugerem que os consórcios tanto podem surgir em torno do processo de coordenação de políticas estaduais descentralizadas, quanto, em outros casos – muito numerosos –, diante de sua ausência ou baixa atenção. Os consórcios de certa forma mitigaram o desgaste de outras fórmulas institucionais que caíram em descrédito como formas de coordenação e integração de esforços entre estados e intermunicipais, como as regiões metropolitanas e as regiões integradas de desenvolvimento econômico. Mas ainda revelam uma lacuna no federalismo brasileiro em termos de uma maior cooperação, coordenação e integração.

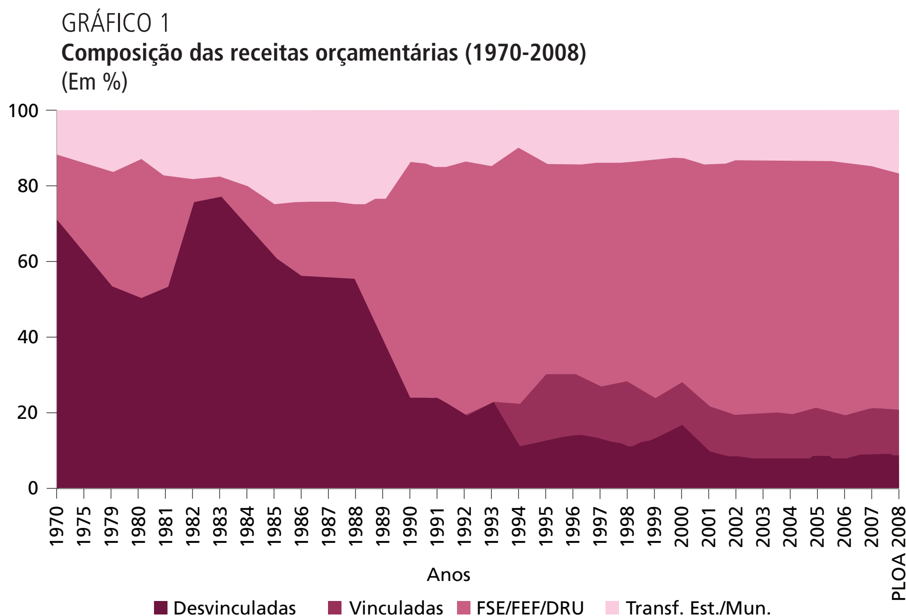
5 RELAÇÕES FEDERATIVAS PARA UM NOVO PATAMAR DE CONSTRUÇÃO DO ESTADO

Estados e municípios têm competências exclusivas em determinadas áreas, mas a União ainda é responsável pela maior parte do financiamento das políticas públicas.

Da receita orçamentária total prevista para 2011, pelo menos 22% estavam consignados para transferências obrigatórias (BRASIL, 2011). Parte significativa compôs transferências voluntárias da União e gastos vinculados constitucionalmente.

Como se pode ver no gráfico 1, a partir de 1988, as receitas passaram a ser fortemente vinculadas.

GRÁFICO 1
Composição das receitas orçamentárias (1970-2008)
(Em %)



Fonte: Brasil (2008a).
Obs.: Constam somente receitas do Tesouro, desconsideradas as receitas de colocação de títulos e de privatizações.

Cerca de 80% do total das receitas da União já têm destinação previamente definida, principalmente para a educação e a seguridade social – saúde, assistência e previdência social (BRASIL, 2011). Tal situação demonstra que a União, para além das prerrogativas generosas que a Constituição lhe conferiu, possui razoável controle sobre expressivos recursos utilizados para irrigar políticas nacionais.

Todavia, a capacidade de controle e as possibilidades de integração pressupõem políticas institucionalizadas nacionalmente, com regras gerais que aperfeiçoem a "divisão de trabalho" entre os entes federados e os fluxos de financiamento requeridos. Falta à maioria dos sistemas públicos, para fazer jus à qualificação de "sistema", o enquadramento da atuação das unidades descentralizadas de execução.

A área da saúde, que se configura como o modelo mais bem estruturado de subsistema nacional de políticas públicas, comparativamente a outros, baseia seu sistema "único" justamente como organização hierárquica descentralizada, com parâmetros institucionais estabelecidos tanto pela Constituição, em termos mais amplos, quanto de forma mais específica nos termos da Lei nº 8.080 de 1990, seguidos pelas Normas Operacionais Básicas (NOB), pelas Normas Operacionais da Assistência à Saúde (Noas) e pelo Pacto de Gestão (NOGUEIRA, 2010).

Essa hierarquia institucionalizada não adveio da pura conduta racional dos gestores. Mais importante foi que a saúde incorporou institucionalmente, na Constituição promulgada em 1988, o resultado de um longo processo histórico de mobilização social (NOGUEIRA, 2010), traduzida em uma concepção do Sistema Único de Saúde (SUS) e sustentada por uma coalizão de atores em torno de princípios e prioridades para aquela política.

Também chama atenção que cerca de 70% de todo o pessoal do Ministério da Saúde (MS) estão em exercício em unidades federais de atuação desconcentrada (NOGUEIRA, 2010), como fundações – por exemplo, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) –, institutos – por exemplo, o Instituto Evandro Chagas (IEC) –, centros de formação e escolas técnicas.

Portanto, no caso do SUS, a estratégia de descentralização empregada foi acompanhada de reforço aos comandos hierárquicos e ampliação da capilaridade de suas estruturas de atuação regionalizada e estadualizada.

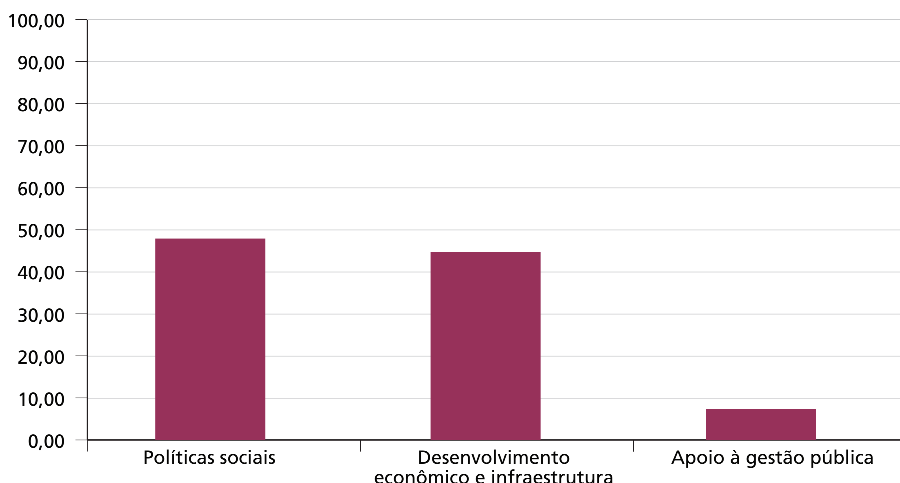
Algo similar foi experimentado pela política de transferência de renda, com o Programa Bolsa Família. A crise vivida em 2004, quando o governo federal foi acusado de não exercer controle suficiente sobre os benefícios pagos, levou a grandes mudanças na arquitetura do programa. Entre 2005 e 2006, foram editadas várias normas reguladoras da concessão do benefício e do acompanhamento das condicionalidades. A gestão continuou descentralizada, mas sob a definição mais clara das responsabilidades e a obrigatoriedade de um termo formal de adesão pelos municípios (COTTA e PAIVA, 2010).

O federalismo, instituição fundamental da República brasileira, implicou uma forte descentralização, a partir de 1988, com diferenças entre os vários subsistemas de políticas públicas. Não se pode recair no retrocesso de centralizar a execução de programas, projetos e atividades, mas também não se deve desincumbir a União de exercer seu papel de integração vertical, sob forte coordenação federal. Este tem sido um aprendizado crucial sobre os erros e os acertos das políticas públicas do país.

Hoje no Brasil há cerca de 373 programas federais. Pouco mais de 10% deles se destinam a gastos gerenciais, o que inclui o custeio da máquina administrativa governamental. Mais da metade (190 programas) atende a municípios e a estados (BRASIL, 2008b). Ou seja, a maior parte dos programas existe para alimentar ou para complementar a organização federativa nacional, garantindo o arranjo instituído a partir da Constituição de 1988 e a sustentabilidade da trajetória de descentralização que se afirmou como tendência de longo prazo da organização do Estado.

O perfil desses programas federais mostra-se equilibrado entre políticas sociais (47,89%) e desenvolvimento econômico e infraestrutura (44,74%), sendo 7,37% deles de apoio à gestão pública (BRASIL, 2008b), o que é bastante razoável.

GRÁFICO 2
Programas federais de apoio a municípios
(Em %)



Fonte: Brasil (2008b).
Elaboração do autor.

Para que se torne possível orientar melhor os procedimentos, coibir abusos, limitar a ação discricionária e reduzir os níveis de ambiguidade e ambivalência comuns à gestão pública, a atual fase do processo de construção do Estado brasileiro carece da institucionalização de outro patamar das relações federativas.

Tornou-se premente reforçar um padrão mais vertical, de base normativa detalhada e com maior presença regional dos órgãos federais, não para executar ações, mas para melhor coordenar políticas e zelar pelo controle dos gastos públicos descentralizados.

Marcos legais nacionais, com regras de uso de recursos federais, devem aprimorar suas orientações à gestão e seus critérios de desempenho, induzindo a transparência e o controle social. Em paralelo, instrumentos operacionais (manuais, sistemas informatizados e outros recursos gerenciais) tornaram-se essenciais à tarefa de reduzir a discricionariedade que é motivada não pela má fé dos gestores municipais, mas muitas vezes pela debilidade de sua formação e capacitação.

Finalmente, estruturas desconcentradas, que garantam a presença de agentes federais capazes de orientar, monitorar e expedir alertas, são recursos necessários ao esforço federal de assegurar resultados precisos às suas políticas.

Enfim, é preciso abrir uma nova fase no federalismo brasileiro, com um aprofundamento da institucionalização de políticas públicas com vistas à maior coesão programática das ações federais e ao aprimoramento de seu poder de coordenação e controle de resultados, inclusive por meio de uma maior presença federal em estados e municípios.

As inúmeras vantagens do federalismo radical brasileiro convivem com contradições latentes ou explícitas de uma "divisão institucional do trabalho". Nesta divisão, a União é responsável por políticas nacionais e pelo maior esforço de arrecadação fiscal e de devolução de impostos, na forma das transferências obrigatórias e voluntárias. Os estados se vocacionaram para o papel de alavancas do desenvolvimento (sustentável, em alguns casos; predatório, em outros) e abandonaram seu envolvimento primacial com as políticas sociais, entregando-as cada vez mais aos municípios, que se tornaram os principais agentes de implementação da prestação de serviços públicos.

O federalismo consolidou-se como um mecanismo institucional de triagem das demandas de cidadania, o que é positivo e necessário à organização do poder e à implementação de políticas públicas, mas se expõe a inúmeros gargalos e travamentos de um modelo que ainda funciona relativamente bem, mas demonstra alguns sinais de cansaço.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: HUCITEC, 1998.

______. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Exposição de Motivos nº 00052/2008/MP. Exposição de Motivos do Projeto de Lei que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 abr. 2008a.

______. Secretaria de Relações Institucionais. **Catálogo de programas do governo federal destinados aos municípios**. Brasília: SRI, 2008b. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br>. Acesso em: 12 mar. 2011.

______. Presidência da República. Decreto nº 7.445, de 1º de março de 2011. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2011 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011.

COTTA, T. C.; PAIVA, L. H. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, nov. 2008. n. 16.

LASSANCE, A. **Bases da política brasileira**: um estudo das reeleições nos municípios. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, 2007.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1948.

LINHARES, P. T.; CUNHA, A. **Cooperação federativa**: a formação de consórcios públicos no Brasil. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 3.

MENDES, C. C.; MONTEIRO NETO, A. **Planejamento, instrumentos e resultados**: avaliação da compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2011. (Texto para Discussão, n. 1.633).

NOGUEIRA, R. P. O desenvolvimento federativo do SUS e as novas modalidades institucionais de gerência das unidades assistenciais. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, p. 249-275.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. Governo gastador ou transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais no período 2002 a 2010. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

PETERSON, P. **The price of federalism**. Washington: Brookings Institute, 1995.

ROM, M. C.; PETERSON, P. E. **Welfare magnets**: a new case for a national standard. Washington: Brookings Institution Press, 1990.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. **Dados**, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

CAPÍTULO 2

COOPERAÇÃO FEDERATIVA: A FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS ENTRE ENTES PÚBLICOS NO BRASIL

Paulo de Tarso Linhares*
Alexandre dos Santos Cunha*
Ana Paula Lima Ferreira**

1 INTRODUÇÃO

No desenho institucional resultante das diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), a articulação entre os entes da Federação brasileira apresenta-se na forma de um conjunto superposto de arenas de negociação, coordenação e produção de políticas e serviços públicos, ramificados horizontal, vertical e setorialmente em cada nível de governo ou área de atuação pública. A figura resultante encontra-se em constante transformação, impulsionada por variados interesses – algumas vezes, de competição; em outras, de cooperação – entre os entes federados. Há entrelaçamento entre as dinâmicas setoriais e dos níveis de governo que produz resultados nem sempre eficientes.

Ainda que os avanços, nos últimos cinco anos, sejam animadores, as tendências presentes indicam novas e maiores exigências de articulação federativa, em pelo menos duas vertentes. Em primeiro lugar, a diversificação nas preferências dos cidadãos, do lado da demanda, e o constante desenvolvimento tecnológico, do lado da oferta, produzem crescente complexificação na prestação de serviços públicos e requerem constantemente a adoção de novas institucionalidades destinadas à sua provisão, em detrimento dos arranjos anteriormente consolidados. Em segundo lugar, o crescimento no número de entes federados adiciona permanentemente novos atores ao processo de negociação, demandando atualização do pacto federativo sobre novas bases. Além da criação dos estados do Amapá, de Rondônia, de Roraima e do Tocantins, o período posterior à CF/88 conheceu forte elevação no quantitativo de municípios, ainda que esta

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.
** Bolsista da Diest do Ipea.

se encontre momentaneamente contida, desde a Emenda Constitucional (EC) nº 15, de 1996, que transferiu à União o poder de legislar sobre a formação de novas municipalidades.

Como consequência do quadro exposto, os gestores públicos terão de, cada vez mais, considerar a articulação entre as diferentes políticas públicas adotadas em distintos níveis de governo, de forma a potencializar os resultados. O caso das medidas preventivas de saúde pública e das redes de atenção primária, secundária, terciária e quartenária é o exemplo óbvio desta necessidade crescente. Além deste, certamente os serviços de planejamento territorial, saneamento, meio ambiente e transportes, entre outros, demandarão maior coordenação por parte de seus responsáveis. Esta necessidade de adequada composição federativa impõe o desafio de avaliar os resultados alcançados pelos instrumentos atuais, com vistas ao seu aperfeiçoamento, sua complementação ou sua substituição.

Neste texto, busca-se contextualizar a dinâmica de interação cooperativa entre os entes federados na promoção de políticas e provisão de serviços públicos. Em seguida, observa-se a trajetória recente do mais importante instrumento legal de coordenação federativa cooperativa: o consórcio – em especial, o público. Para tanto, utilizam-se os dados produzidos pela Pesquisa de Informações Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MUNIC/IBGE), entre 2005 e 2009. Este período de observação não é casual, pois reflete diretamente os efeitos da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que regulamentou os consórcios públicos.

2 TRAJETÓRIA BRASILEIRA NA FORMAÇÃO DE ARRANJOS FEDERATIVOS COOPERATIVOS

Cada uma das 28 federações existentes hoje no mundo apresenta arranjo institucional absolutamente único, combinando maior ou menor centralização de competências e recursos financeiros (ANDERSON, 2009). A concertação entre estas duas variáveis gera ao menos quatro modelos de organização federal.

O primeiro modelo é o da concentração de competências e recursos financeiros em um ente nacional. Esta solução é pouco representativa de modelos federais de organização do Estado e mais afeita aos estados unitários.

No segundo modelo, existe concentração de competências em um ente nacional, mas a implementação das políticas públicas e os recursos financeiros correspondentes são descentralizados para um ente subnacional. No Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) constitui bom exemplo deste tipo de arranjo.

No terceiro modelo, a competência é do ente subnacional, mas a implementação das políticas públicas é delegada a um ente estatal superior. São exemplos desta possibilidade os serviços de trânsito, desde a edição do Código de Trânsito

Brasileiro de 1996. Embora a política de trânsito seja de competência municipal, este pode demandar que o governo estadual, por meio da Polícia Militar (PM), atue em sua implementação.

Por fim, o quarto modelo caracteriza-se pela concentração de competências e recursos financeiros nos entes subnacionais, como era o caso no Brasil, durante a República Velha.

Os modelos de organização são representados, de forma esquemática, no quadro 1.

QUADRO 1
Modelos de organização federal

	Responsabilidade por *implementar* a política pública		
Responsabilidade por *regulamentar* a política pública	Forma	Centralizada	Descentralizada
	Centralizada	1	2
	Descentralizada	3	4

Elaboração própria.

A trajetória brasileira, dos anos 1970 até hoje, foi, principalmente, do primeiro para o segundo e quarto quadrantes. Ou seja, muitas políticas públicas passaram a ser oferecidas de forma descentralizada, ainda que regulamentadas centralmente ou regulamentadas e executadas localmente.

Todavia, dizer que a regulamentação ocorre de forma centralizada não significa necessariamente que esta seja de competência privativa do governo federal, já que a CF/88 é pródiga na atribuição de competências comuns entre os níveis de governo. No regime de competência comum, compete à União estabelecer as normas gerais, que podem ser suplementadas por normas estaduais e municipais. É possível também que, nas hipóteses de competência privativa ou competência comum, a União compartilhe seu poder decisório com os estados e os municípios, mediante a participação em conselhos nacionais de políticas públicas, por exemplo.

Os serviços de saúde pública, a partir do modelo adotado pelo Sistema Único de Saúde (SUS), constituem paradigma de política pública cuja execução está a cargo dos governos locais, mas é regulamentada de modo centralizado. Por sua vez, a política de transporte urbano, que já foi esfera de decisão do governo federal, passou a ser regulamentada e implementada pelos municípios após a CF/88.

A criação de mecanismos de articulação federativa pode servir tanto para criar cooperação, quando se incentiva os entes federados a agir em favor de interesses comuns, quanto para gerar coordenação, hipótese na qual se estabelece taxativamente quando, como e o quê cada ente fará. Entretanto, a simples predisposição para agir cooperativamente não é suficiente para a produção de resultados

satisfatórios. Neste sentido, instrumentos de coordenação não garantem resultados socialmente desejáveis, pois sempre é possível que as ações adotadas sejam contraditórias entre si ou contrárias aos interesses dos cidadãos. Logo, instrumentos de cooperação e coordenação têm seu efeito positivo potencializado em ambiente democrático, no qual a política deve se submeter à escolha dos eleitores e às preferências dos cidadãos.

Por sua vez, agentes políticos no exercício do mandato são constrangidos por regras que limitam o campo das ações possíveis e os resultados por estas produzidos. A principal fonte de restrição à ação destes agentes é o arranjo institucional, entendido neste estudo como um conjunto de regras formais. Consequentemente, analisar a cooperação e a coordenação federativa no Brasil implica conhecer as regras nas quais estas ações ocorrem. Entre os principais instrumentos de articulação federativa para a produção de políticas e a provisão de serviços públicos, encontra-se a Lei Federal nº 11.107/2005, conhecida como Lei de Consórcios (LC).

Para melhor entender a contribuição da LC à cooperação e à coordenação entre entes federados, é preciso entender o quadro institucional maior no qual se organiza o federalismo brasileiro – em especial, a distribuição de competências e recursos financeiros.

A CF/88 imprimiu forte impulso descentralizador à organização estatal brasileira, transferindo aos municípios responsabilidades inéditas quanto à formulação e à implementação de políticas públicas. Todavia, em que pese o sentido cooperativo existente na atribuição de competências concorrentes entre a União, os estados-membros e os municípios, não estão previstos mecanismos para induzir a cooperação. Ou seja, faltavam os instrumentos formais necessários à coordenação federativa.

Apenas em 1998, com a edição da Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1998), abriu-se o caminho à superação da fragilidade institucional dos arranjos cooperativos, com a introdução da seguinte regra:

> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Atualmente, está-se vivendo um período em que há expressivo crescimento no número de consorciamentos entre entes federados no país. Porém, a busca pela construção de arranjos cooperativos entre municípios é bastante anterior a este momento. Já na década de 1960, com a criação do Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru (SP) – e na década seguinte, com o Consórcio do Vale do

Paraíba (SP) –, observa-se esforço de articulação entre administrações públicas, mormente no nível local. Contudo, percebe-se que estas primeiras experiências possuíam caráter menos orientado à prestação de serviços públicos específicos, buscando especialmente a integração e o desenvolvimento regionais. Em alguma medida, pode-se dizer que a experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC (SP), de 1990, certamente o mais documentado, é herdeiro do modelo adotado naquelas primeiras iniciativas associativas. Os elementos inovadores da experiência do ABC estão ligados, por um lado, à abrangência de sua atuação – que abarcou também políticas sociais, infraestrutura e desenvolvimento local e regional –, bem como, por outro lado, à incorporação de novos atores, como o governo estadual e setores organizados da sociedade civil.

Nos anos 1980 e 1990, inicia-se o processo de consorciamento para a prestação de serviços públicos, com destaque para a área de saúde, cujas iniciativas de consorciamento são, até hoje, as mais expressivas em quantidade. Entre os consórcios surgidos naquela época, destaca-se o Consórcio Intermunicipal de Saúde de Penápolis (SP), criado em 1986. Cabe observar que os consórcios de saúde não apenas representavam muito mais que o resultado da iniciativa pioneira de alguns prefeitos, mas também o esforço dos governos estaduais e a experiência de articulação preexistente entre os gestores públicos desta modalidade de serviço, que, desde o movimento da Reforma Sanitária do período 1970-1980, passaram a ver a coordenação federativa como meio para contornar os problemas decorrentes da excessiva centralização, característica da Ditadura Militar. Esta conjunção de fatores se tornou ainda mais favorável a partir da descentralização ordenada pela CF/88 e da consequente criação do SUS (Lei Federal nº 8.080/1990). Portanto, não se deve desprezar a importância da ação concertada dos vários atores sociais envolvidos na construção de contexto favorável ao crescimento dos consórcios de saúde no Brasil.

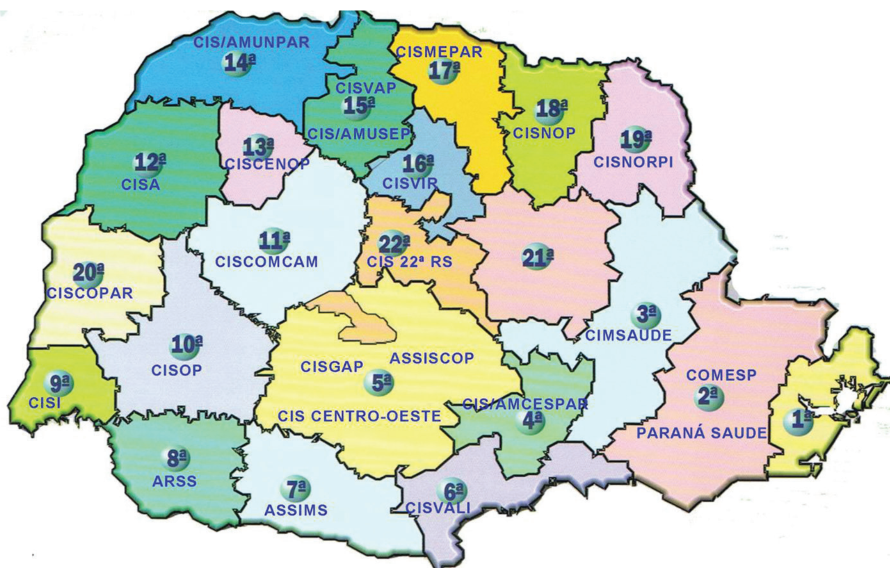
Apesar da forte expansão verificada a partir dos anos 1980, o instrumento jurídico sobre o qual essas iniciativas de cooperação se encontravam fundadas era extraordinariamente frágil. Grande parte dos consórcios de saúde era instituída por meio de convênios e adotava a forma da associação civil de direito privado. Como observou Cunha (2004, p. 14), "esse procedimento tem levado a uma situação contraditória, uma vez que a soma de uma pessoa jurídica de direito público com outra pessoa jurídica de direito público resulta numa pessoa jurídica de direito privado".

O convênio entre organizações públicas constitui modalidade de contrato administrativo que pode ser denunciado por qualquer uma das partes, a qualquer tempo, com poucas possibilidades concretas de obter-se seu cumprimento compulsório (*enforcement*), por meio judicial. Logo, os consórcios de saúde fundados em convênio constituíam entes precários, totalmente dependentes da vontade

política dos governantes de plantão e sujeitos a períodos de forte mobilização ou total paralisia. Procurando superar estes problemas, a LC atribuiu aos consórcios públicos o caráter de pessoas jurídicas de direito público e tornou bastante mais difícil para um dos partícipes a denúncia do acordo, a recusa em participar efetivamente ou em aportar recursos financeiros.

De forma usual, os consórcios são pensados como meios para os pequenos municípios prestarem serviços que, dada a escala dos investimentos, não seriam economicamente viáveis se oferecidos isoladamente. Todavia, a experiência recente tem revelado que a estratégia de consorciamento tem servido também como instrumento para a descentralização de serviços públicos estaduais. Este é o caso do Paraná, onde, por iniciativa do governo estadual, 325 dos 399 municípios se associaram em 20 grandes consórcios de saúde, conforme o mapa 1.

MAPA 1
Divisão de consórcios de saúde instituídos no Paraná



Fonte: Cezar e Andrade (2008).

No setor de saúde pública, desde a EC nº 29/2000, que estabeleceu o patamar mínimo de investimento que cada nível de governo deve destinar ao setor, houve inversão entre os principais financiadores do serviço, com os estados-membros e os municípios assumindo maior participação em relação à União. Nos anos 1990, a participação da União no financiamento da saúde era de 70%; em 2003, encontrava-se reduzida a 50%. A despeito deste aumento na participação dos entes subnacionais, o governo federal ainda concentra a normalização do setor, definindo os parâmetros orientadores da política de saúde no Brasil.

Em 2006, dá-se um novo passo no arranjo institucional do setor de saúde pública, com a instituição dos colegiados de gestão regional (CGRs), criados pela Norma Operacional Básica (NOB) 1/06 do SUS. Este é um espaço técnico e político, destinado à articulação entre os gestores do serviço para a identificação de prioridades e a pactuação de soluções para a organização de redes regionais de atenção à saúde, integradas e resolutivas.

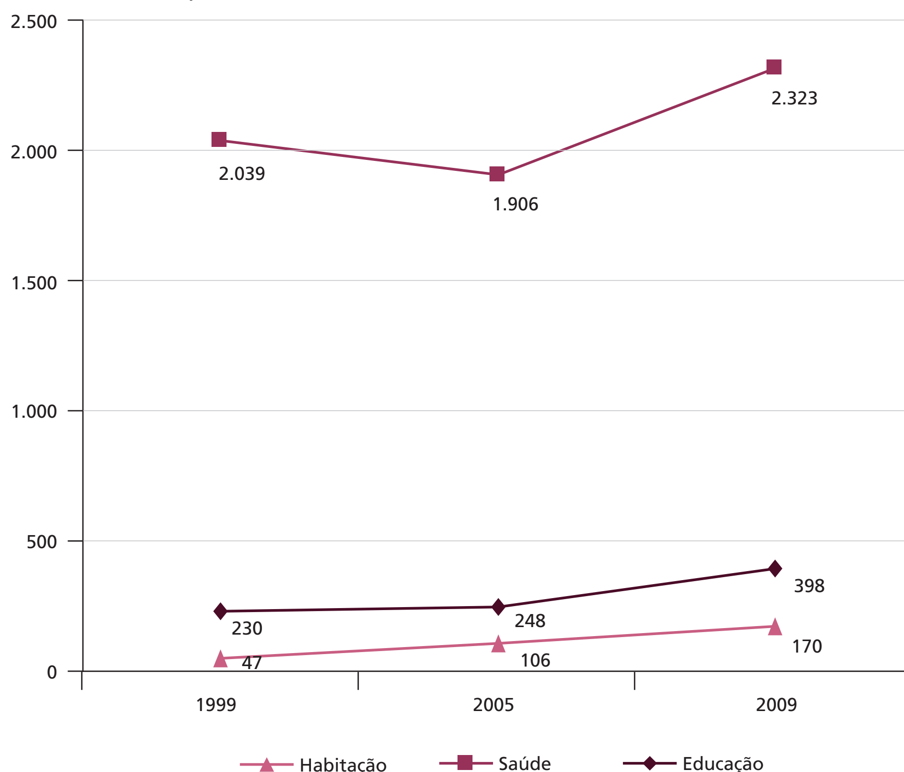
3 CARACTERÍSTICAS RECENTES DO CONSORCIAMENTO NO BRASIL

A principal inovação da LC é a adoção de mecanismos que emprestam maior confiança ao compromisso firmado pelos entes federados quando do estabelecimento de consórcio público. Dois elementos da nova legislação expressam este objetivo. Em primeiro lugar, a obrigatoriedade de que o protocolo de intenções firmado entre estes entes receba a aprovação dos respectivos poderes legislativos, o que empresta maior publicidade e comprometimento político. Em segundo lugar, a substituição do convênio por nova modalidade de contrato administrativo, denominada de contrato de consórcio público, cercada de maiores garantias legais quanto à possibilidade de denúncia unilateral ou incumprimento pelos contratantes.

A análise dos dados da MUNIC será realizada em duas etapas. Inicialmente, observa-se a trajetória dos dados para três momentos distintos, 1999, 2005 e 2009. Em seguida, o estudo concentra-se na evolução para os dois últimos períodos, quando a análise se torna mais aprofundada. A razão para esta distinção deve-se ao fato de a MUNIC 1999 não ter observado todos os tipos de consórcios, restringindo-se àqueles das áreas de educação, saúde e habitação. O objetivo é o de tentar colher evidências dos efeitos da LC, já que os seis primeiros anos (1999-2005) são anteriores a lei e os quatro seguintes (2005-2009) são posteriores.

A observação dos dados disponiblizados pela MUNIC/IBGE, no período compreendido entre 1999, 2005 e 2009, indica fortes evidências da efetividade da nova lei ao revelar avanço expressivo na quantidade de consórcios públicos existentes, no seu escopo de atuação e na sua distribuição espacial. Utilizando-se esta base de dados, os gráficos 1 e 2 procuram observar a incidência de consorciamentos em relação ao total de municípios brasileiros.

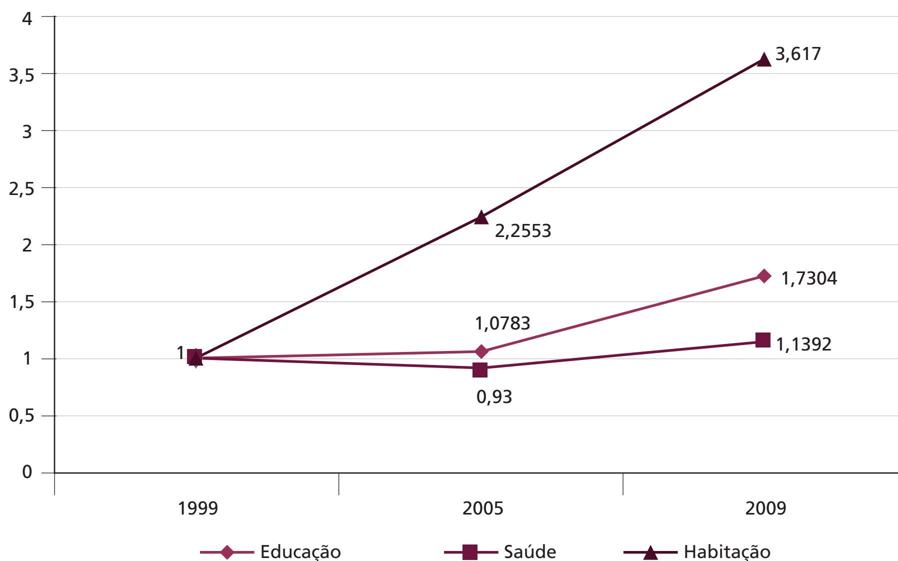
GRÁFICO 1
Trajetória do número de municípios com consórcios intermunicipais (entre 1999, 2005 e 2009)



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 1999, 2005 e 2009 (IBGE, 2000; 2006; 2010).

A observação do número de municípios que participam de consórcios intermunicipais nas três áreas pesquisadas evidencia mudança significativa entre aqueles de saúde e, em menor escala, de educação. Aparentemente, os consórcios de habitação mantiveram trajetória ascendente em comum em todo o período observado. Tomando-se o número de municípios consorciados nestas três áreas como 1, em 1999, constata-se, com mais clareza, ainda, a trajetória relativamente estável do setor de habitação e a relativa inflexão entre aqueles nos setores de saúde e educação a partir do ano de promulgação da LC.

GRÁFICO 2
Trajetória do número de municípios com consórcios intermunicipais (entre 1999, 2005 e 2009)
(1.999 = 1)

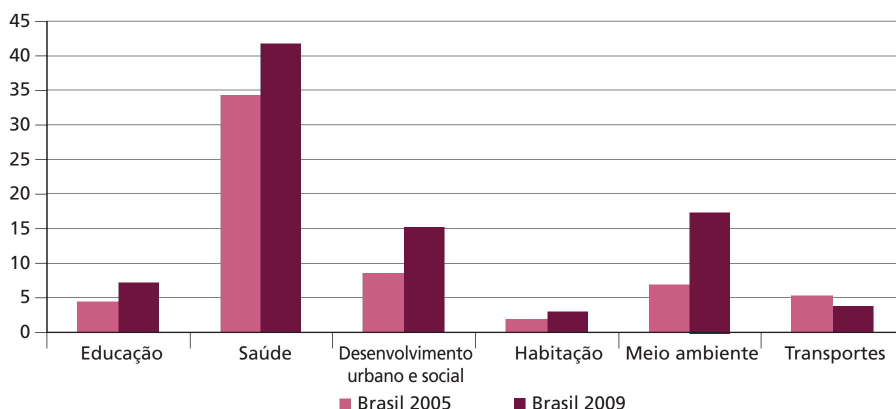


Fonte: MUNIC 1999, 2005 e 2009 (IBGE, 2000; 2006; 2010).

Naturalmente, não é possível afirmar que a LC é a responsável pela reversão da tendência descendente dos consórcios de saúde entre 1999 e 2005 nem desconsiderar sua influência na ascensão dos de habitação entre 2005 e 2009.

Feita essa observação, analisar-se-á, a partir de agora, estritamente 2005 e 2009. Considerando-se os totais gerais nacionais para estes dois momentos, por tema e região, constata-se que o setor de saúde pública continua sendo a principal área na qual os municípios se consorciam, embora o setor de meio ambiente tenha observado o maior crescimento relativo, saltando de 7% do total de municípios, em 2005, para mais de 18%, em 2009. Em sentido contrário, o setor de transporte conheceu redução no quantitativo de consorciamentos, de 5% para 4% do total de municípios brasileiros.

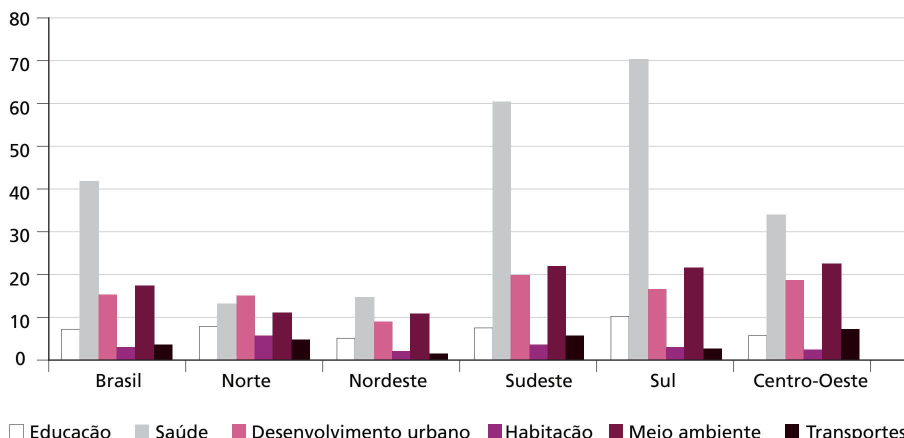
GRÁFICO 3
Evolução do consorciamento por setor de atuação
(Em %)



Fonte: MUNIC 2005 e 2009 (IBGE, 2006; 2010).

Cruzando-se as áreas de atuação com a distribuição espacial, tem-se que as regiões Sul e Sudeste apresentam alta incidência de consórcios na área de saúde pública, em comparação às demais, nas quais outros setores ganham importância. Assim sendo, o Centro-Sul apresenta a maior incidência de consorciamento no Brasil, mas este se encontra concentrado no setor de saúde pública. Por sua vez, as demais regiões brasileiras, em que pese a menor incidência de consórcios, oferecem distribuição setorial algo mais homogênea.

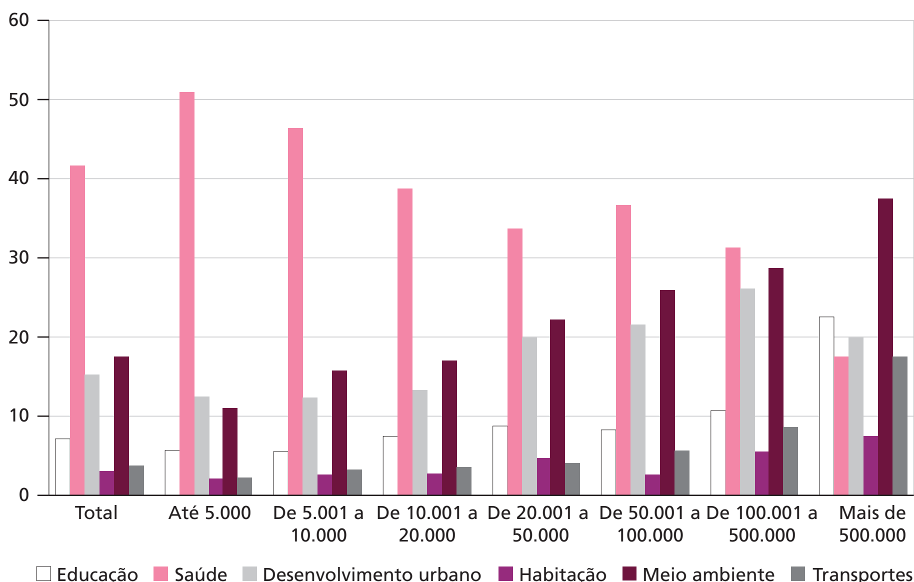
GRÁFICO 4
Modalidade de consorciamento, por grande região (2009)
(Em % do total de municípios participando de consórcios, em cada região)



Fonte: MUNIC 2009 (IBGE, 2010).

Quando os dados são desagregados por faixas de população dos municípios participantes, observa-se que a saúde pública apresenta padrão bastante diferenciado dos demais. Ainda que exista tendência de maior participação em consórcios públicos à medida que a população do município cresce, no setor de saúde pública, constata-se exatamente o oposto. Em outras palavras, municípios de menor população tendem a consorciar-se mais na área da saúde pública, em comparação aos grandes municípios. Uma hipótese plausível para explicar este fato, coerente com boa parte da literatura especializada da área, é que a produção dos serviços de saúde se caracteriza por retornos crescentes de escala, incentivando a associação entre iguais. Já os grandes municípios têm condições de montar sozinhos sua rede de serviços, com custos médios relativamente mais baixos.

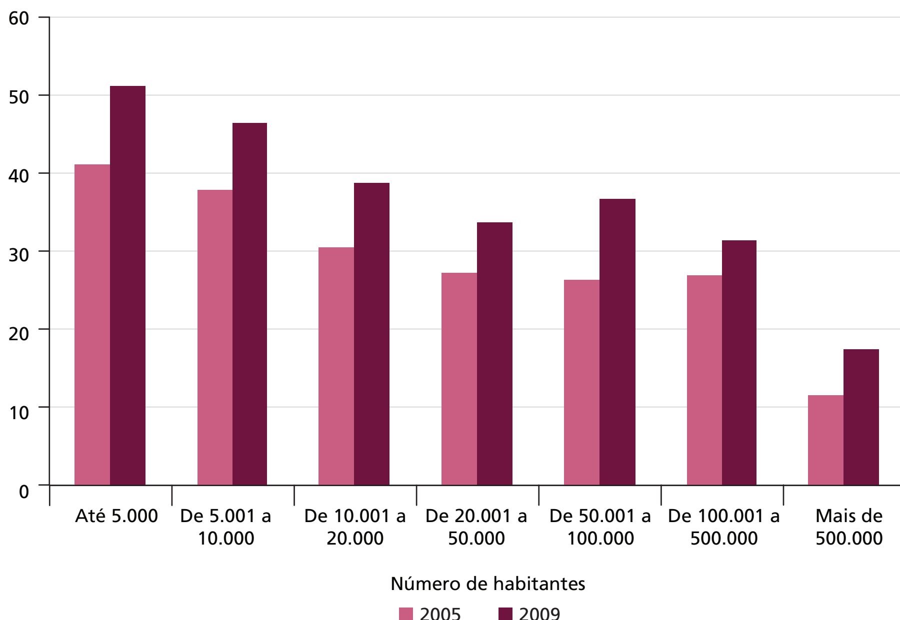
GRÁFICO 5
Modalidade de consorciamento, por faixa populacional (2009)
(Em % do total de municípios participando de consórcios, em cada faixa)



Fonte: MUNIC 2009 (IBGE, 2010).
Elaboração própria.

É interessante observar que o consorciamento ocorre em todas as faixas populacionais, inclusive nos grandes municípios, demonstrando a possibilidade de existirem ganhos de escala para municípios de qualquer dimensão populacional, ou novas oportunidades oferecidas pela LC.

GRÁFICO 6
Evolução da proporção de municípios consorciados em saúde, por faixa populacional
(Em % do total de municípios participando de consórcios de saúde, em cada faixa)



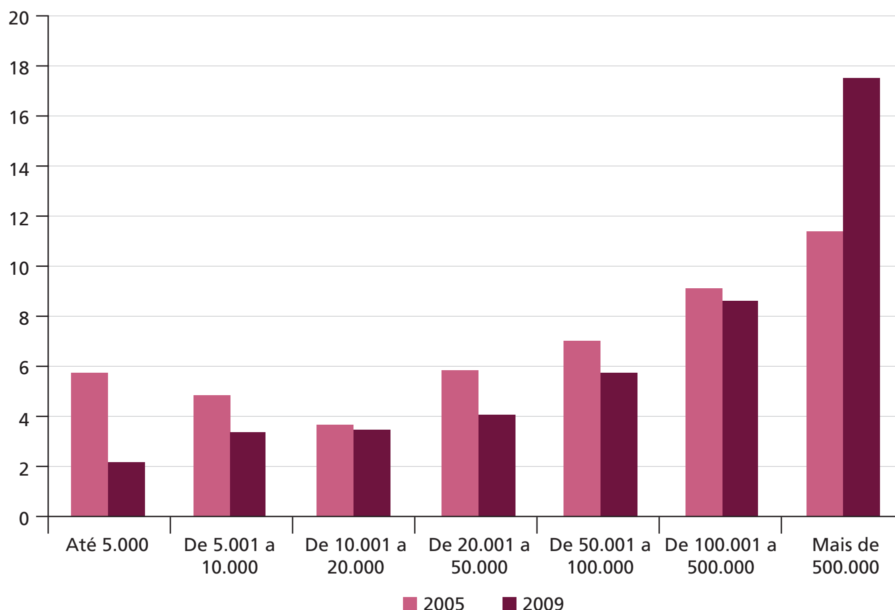
Fonte: MUNIC 2005 e 2009 (IBGE, 2006; 2010).

Isso já não ocorre com a única área na qual se observou redução no volume de consórcios: a de transporte. Nesta, observa-se redução na proporção do total de municípios consorciados em todas as cidades com menos de 500 mil habitantes, ocorrendo crescimento apenas entre aqueles acima deste patamar. A realidade revelada pela MUNIC indica, neste caso, tendência duplamente preocupante. Pois, por um lado, o serviço de transporte será potencialmente melhor quanto mais integradas forem as soluções oferecidas pelos gestores dos entes municipais cujas competências estão territorialmente circunscritas, já que a finalidade deste serviço é articular pessoas e atividades geograficamente distribuídas. Por outro lado, a fragmentação da ação destes entes representa perda de oportunidade de soluções de maior envergadura, pois uma das fontes de financiamento deste setor, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)-Combustíveis, é extremamente pulverizada.

GRÁFICO 7

Evolução da proporção de municípios consorciados em transportes, por faixa populacional

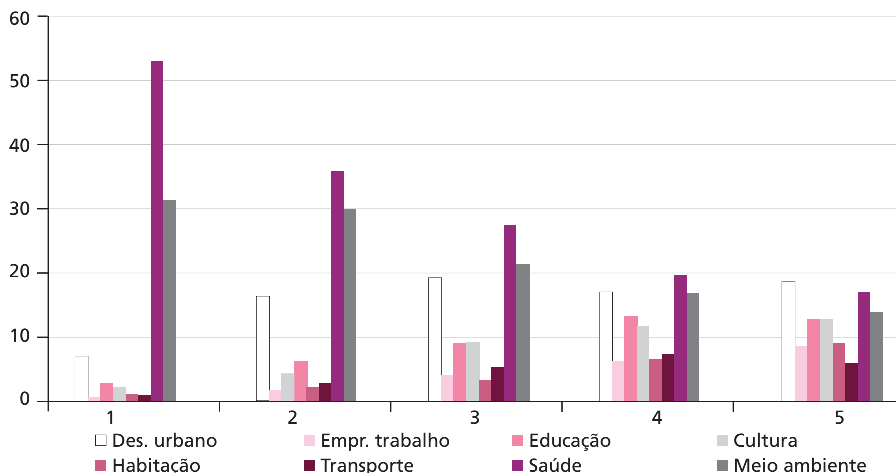
(Em % do total de municípios participando de consórcios de saúde, em cada faixa)



Fonte: MUNIC 2005 e 2009 (IBGE, 2006; 2010).

Além da dimensão espacial, os dados disponíveis na MUNIC permitem observar a frequência e as áreas nas quais os municípios se consorciam. Assim, existem municípios que estão consorciados com outros em apenas um tema, enquanto outros se consorciam duas, três ou mais vezes, entre si ou com outros municípios. Quando se combinam estas duas informações, constata-se que, entre os municípios que participam de mais de um consórcio, cerca de 50% o fazem em saúde e pouco mais de 30% em meio ambiente. Por sua vez, poucos municípios o fazem nas demais áreas. Logicamente, a incidência de consórcios tende a tornar-se mais equitativa, à medida que o município participa de outras iniciativas nesta natureza, embora a saúde e o meio ambiente permaneçam como as mais frequentes, até mesmo quando se atingem faixas mais altas de consorciamento.

GRÁFICO 8
Frequência e modalidade de consorciamento intermunicipal (2009)
(Em %)



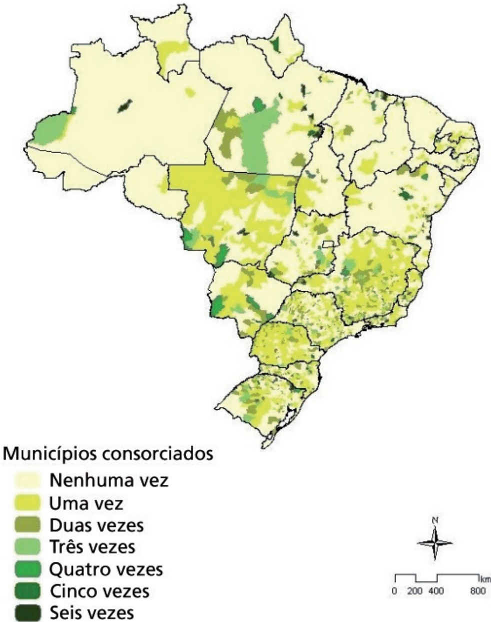
Fonte: MUNIC 2009 (IBGE, 2010).

Os mapas 2 e 3 apresentam a combinação entre a frequência do consorciamento e sua localização no território brasileiro nos dois momentos de observação, 2005 e 2009. A comparação demonstra a notável expansão do processo de consorciamento entre municípios nas regiões Norte e Nordeste.

Ainda assim, ainda há, em 2009, forte heterogeneidade entre as regiões e os estados brasileiros. Percebem-se, ainda, heterogeneidades intrarregionais e interestaduais. Entre o primeiro caso, destacam-se a baixa incidência de consórcios nos estados do Piauí e do Maranhão, em relação ao padrão nordestino, bem como a alta ocorrência de consórcios nos territórios de Minas Gerais e do Paraná. É de destacar-se também a diferença existente entre os estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul. Até mesmo com uma origem comum, os municípios do primeiro consorciam-se com frequência visivelmente maior que seus vizinhos do sul. No segundo caso, há os estados da Federação que apresentam padrão heterogêneo em seu território – em suma, onde existem áreas em que alguns municípios participam de muitos consórcios e outras nas quais os municípios não se consorciam nem uma vez que seja. É o que ocorre no Acre e no Pará.

MAPA 2

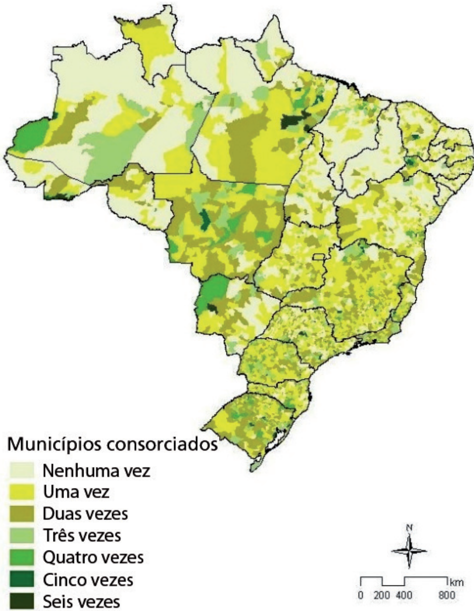
Frequência dos consórcios por município (2005)



Fonte: MUNIC 2005 (IBGE, 2006).

MAPA 3

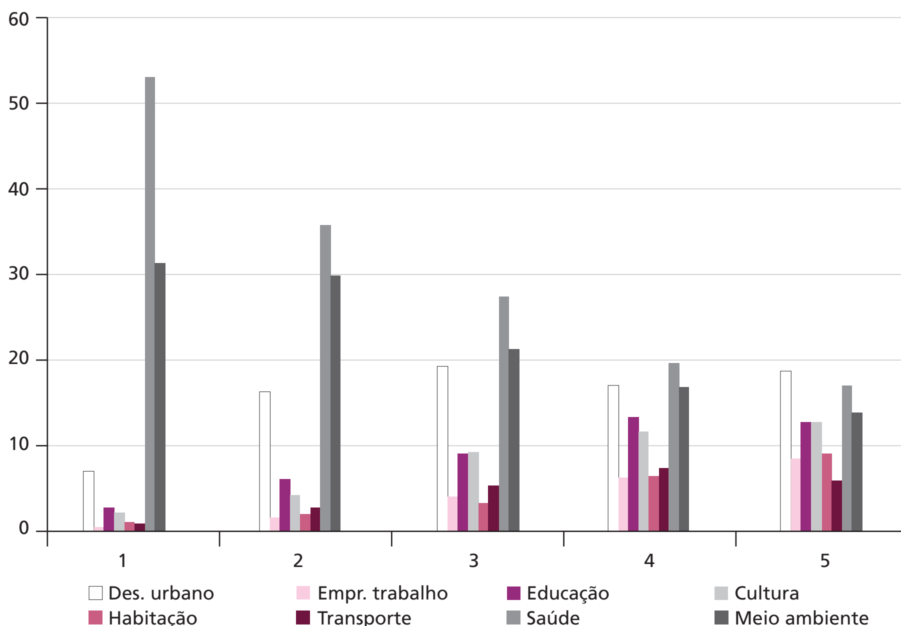
Frequência dos consórcios por município (2009)



Fonte: MUNIC 2009 (IBGE, 2010).

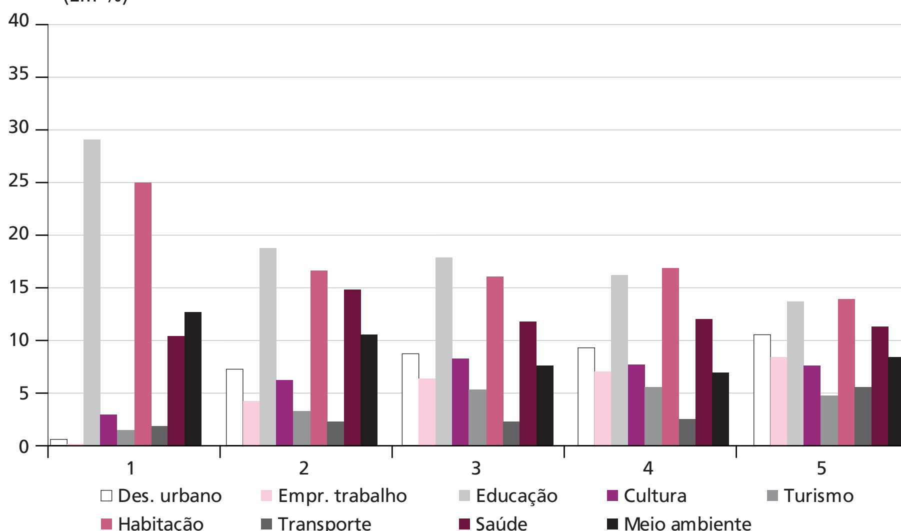
O quadro de consorciamento modifica-se fortemente quando se observa a frequência e a modalidade dos consórcios que os municípios estabelecem com a participação dos governos estaduais. Entre os municípios que apenas participam de um consórcio, o grupo mais constante é o do meio ambiente, o que não chega a ser tão distinto do padrão observado entre os consórcios puramente intermunicipais. Contudo, neste tipo de consorciamento, o segundo tipo prevalente é o da educação, tema absolutamente inexpressivo anteriormente. A saúde pública aparece apenas em quarto lugar, com a habitação. Quando se avança para faixas de maior incidência de consórcios envolvendo municípios e estados-membros, observam-se diferenças ainda maiores se comparadas à situação dos consórcios exclusivamente municipais. Em todas as demais faixas, o tema da educação é o de maior incidência. Os dados parecem revelar necessidades distintas de consorciamento envolvendo os governos municipais e estaduais em relação àquelas que envolvem apenas as prefeituras. Por fim, quando se observam os consórcios nos quais o governo federal está envolvido, o padrão de consorciamento tende a aproximar-se daquele em que os governos estaduais tornam parte.

GRÁFICO 9
Frequência e modalidade de consorciamento com o governo estadual
(Em %)



Fonte: MUNIC 2009 (IBGE, 2010).

GRÁFICO 10
Frequência e modalidade de consorciamento com o governo federal
(Em %)



Fonte: MUNIC 2009 (IBGE, 2010).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do federalismo brasileiro é marcado por processos de centralização e descentralização de recursos e competências. Desde 1988, observa-se forte impulso descentralizador, que tende a se fortalecer em função do crescimento populacional e da existência de municípios territorialmente muito extensos.

O protagonismo assumido pelas administrações públicas locais, sobretudo as municipais, associado à complexificação da sociedade brasileira e ao avanço tecnológico no campo dos serviços públicos, vem tornando a articulação federativa uma exigência na busca de resultados eficientes.

Todavia, em que pese o histórico de experiências cooperativas entre entes federados, o arranjo institucional disponível até 2005 tornava frágil qualquer ação, pela precariedade dos mecanismos de *enforcement* do compromisso assumido pelas partes. Nesse ano, o país passa a ser dotado de nova norma legal, que instituiu a figura do consórcio público, para o qual instrumentos mais poderosos de comprometimento dos entes consorciados são estabelecidos.

A observação dos dados da MUNIC, entre 2005 e 2009, revela indícios sugestivos do impacto da nova legislação.

Por um lado, há redução das desigualdades inter-regionais quanto ao processo de consorciamento, embora as regiões Norte e Nordeste ainda apresentem defasagem em relação às regiões Sul e Sudeste.

Por outro lado, nota-se forte concentração do consorciamento intermunicipal na área de saúde pública, em relação às demais. Observando-se especificamente este setor, chama especial atenção a tendência de municípios pequenos e médios consorciarem-se mais que os grandes; nos demais, verifica-se a tendência oposta.

Por fim, observa-se que há expansão do total de consórcios em todas as áreas de atuação, exceção feita apenas para a de transporte.

Em resumo, a figura dos consórcios – em especial, os públicos – parece possibilitar a constituição de instância de articulação federativa capaz de contrapor-se à excessiva fragmentação da administração pública brasileira no exercício de suas competências constitucionais. Contudo, como qualquer instituto, deve ser acompanhado, analisado e observado em suas primeiras iniciativas, de modo a julgar suas potencialidades e seus limites.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, G. **Federalismo**: uma introdução. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 5 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>.

CEZAR, E. S.; ANDRADE, C. C. Consórcio intermunicipal de saúde: uma opção dentro do Sistema Único de Saúde. **Unicentro:** Revista Eletrônica Lato Sensu, edição 5, 2008.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, ano 55, n. 3, p. 5-36, jul.-set. 2004. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2599>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 1999**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

______. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/default.sht>.

______. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>.

CAPÍTULO 3

A PROGRESSÃO DO CARÁTER FEDERATIVO DAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS NO SUS

Roberto Passos Nogueira*

Pode-se afirmar que o Sistema Único de Saúde (SUS), em suas etapas iniciais, na década de 1990, reproduziu o modelo centralizador de relações institucionais criado pelo antigo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Os convênios e os contratos com os prestadores de serviços de saúde, públicos e privados, continuaram a ser administrados e supervisionados de forma bastante centralizada e burocrática pelo Ministério da Saúde. O passo fundamental na descentralização federativa do SUS somente foi dado na segunda metade daquela década, quando os recursos do SUS destinados a convênios e contratos com prestadores começaram a ser repassados pela União diretamente para os fundos estaduais e municipais de saúde.

A partir desse momento, a administração pública dos estados e dos municípios tornou-se responsável pelo relacionamento com os prestadores e, parcialmente, pelo seu controle. O funcionamento regular da comissão tripartite (União, estados e municípios) junto ao Ministério da Saúde, e das comissões bipartites nos estados foi fator decisivo para viabilizar entendimento federativo indispensável a este processo. Neste estágio, o grau de autonomia da gestão pelos estados e municípios era variável, pois dependia da modalidade aprovada pela comissão tripartite nacional (gestão básica, semiplena e plena). Por sua vez, o ordenamento de objetivos e de metas assistenciais realizava-se ainda de forma bastante centralizada por meio das portarias normativas do ministério.

Ao longo dos anos 2000 foi se tornando claro que esse mecanismo de classificação por modalidades de gestão tinha que ser reformulado para dar lugar a um planejamento conjunto e mais coerente entre os três tipos de entes federativos. Com efeito, tornou-se patente a necessidade de criar oportunidades para pactuação direta entre os gestores dos três níveis quanto ao alcance de certos objetivos e processos. Por pactuação entendia-se a distribuição discutida em conjunto e explicitada formalmente acerca das responsabilidades de cada gestor público, bem como das prioridades e das metas da assistência. Dois tipos de pactos complementares

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

começaram a ser postos em prática: os pactos de gestão e os pactos pela saúde (ou pela vida). Estas iniciativas pautavam-se por uma visão política que enfatizava a flexibilidade administrativa e financeira, enfrentando o desafio de se acomodar aos interesses diferenciados de cada ente federativo, mas sem comprometer os princípios doutrinários do SUS. Em resumo, os pactos passaram a gerar acordos que têm por finalidade a consolidação do SUS e seus princípios, com uma maior flexibilidade organizacional e operacional. Por sua vez, a contratualização pública cria consensos formais sobre metas e resultados assistenciais.

Na segunda metade da década de 2000, os termos pactuação e contratualização consagraram-se na prática das políticas de gestão do SUS. O gestor federal pretendeu com estas duas linhas promover um esforço contínuo de entendimento para definir e avaliar ações prioritárias. Esta lógica de gestão do sistema trouxe a perspectiva de que os repasses financeiros aos distintos agentes do SUS ficassem cada vez mais condicionados ao alcance de metas e indicadores nos campos da gestão e da assistência. Em última instância, a efetivação de tais condicionalidades implicaria admitir sanções ou recompensas em relação ao desempenho da gestão, afetando o montante e a sistemática dos repasses de recursos.

É nesse novo contexto que a questão federativa foi recolocada, com base em duas críticas. A primeira afirmava que o processo de municipalização havia se autonomizado na medida em que cada município pensava somente em criar estruturas assistenciais próprias para sua população, deixando de considerar a possibilidade de uma ação cooperativa com municípios regionalmente vizinhos, criando uma rede assistencial comum e utilizando de modo mais racional a capacidade técnica instalada em cada um, conforme a dimensão e necessidade de suas populações. A segunda crítica dizia que os consórcios municipais promoveram pragmaticamente este tipo de ação conjunta, mas de modo igualmente autonomizado, porque não resultavam de uma regionalização sistemática e, portanto, planejada, para o conjunto dos municípios de cada estado. Assim, ambos os processos, a municipalização e a regionalização assistencial, precisavam ter por referência a pactuação induzida pela secretaria estadual de saúde para o conjunto dos municípios, criando uma adequada economia de escala.

Esses dois tipos de crítica ao desenvolvimento federativo do SUS estão presentes, por exemplo, em texto da Secretaria de Saúde de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2004), que foi escrito tomando em conta tanto a experiência do estado quanto a avaliação dos rumos tomados pela descentralização do SUS no território nacional como um todo. A primeira crítica é assim explicitada:

> o paradigma da municipalização autárquica significou um incentivo para a expansão dos serviços municipais de saúde, dado que o enfoque de gestão da oferta, implicitamente, passou a mensagem de que, para alcançar uma forma superior de gestão

> municipal se deveria instituir, no território municipal, o maior número de serviços de saúde possível. Esse incentivo implícito, na realidade federativa brasileira onde 75% dos municípios têm menos de 20 mil habitantes, levou a uma extrema fragmentação dos serviços de saúde, do que decorreram significativas deseconomias de escala e de escopo e, como consequência, baixa qualidade dos serviços ofertados (p. 24).

E a segunda crítica dá lugar a uma proposta cooperativa para substituir o que no texto se denomina de “regionalização autárquica”, criada pela consorciação espontânea dos municípios:

> o paradigma da regionalização cooperativa propõe o reconhecimento de um espaço privilegiado, a microrregião de saúde, onde os municípios da microrregião sanitária, em associação entre si e com apoio da União e da Secretaria Estadual de Saúde, farão a gestão das ações de atenção primária e secundária à saúde. Ao se associarem, os municípios da microrregião devem constituir um sistema microrregional de serviços de saúde – sob a forma de uma rede de atenção à saúde –, com base na cooperação gerenciada, gerando, pela sua ação solidária, um excedente cooperativo. Ademais, a regionalização cooperativa, ao associar municípios contíguos, reconstitui uma escala adequada para a oferta, econômica e de qualidade, dos serviços de saúde (p. 35).

Essa reavaliação crítica da municipalização autonomizada e a perspectiva de ênfase no “espaço mesorregional” da organização da assistência trouxe uma interpretação inédita acerca do processo de descentralização federativa do SUS. Antes se consideravam a municipalização e a consorciação municipal da assistência como processos que por si anunciavam avanços muito positivos na consolidação do SUS. Doravante, torna-se necessário avaliar o quanto estes processos são expressão da consolidação planejada e cooperativa do SUS em cada Unidade Federativa. Os procedimentos criados pela via da pactuação trouxeram, por sua vez, mudanças importantes no papel cumprido pelas secretarias municipais e estaduais, havendo um reforço à ação institucional coordenativa destas últimas, requerendo que seja formalizado o plano de regionalização no âmbito dos pactos de gestão que se celebram anualmente para cada unidade federal.

REFERÊNCIA

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Saúde. **Pacto de gestão**: da municipalização autárquica à regionalização cooperativa. Secretário Marcus Pestana e Consultor da Secretaria de Saúde Eugênio Vilaça Mendes. Belo Horizonte, dez. 2004.

CAPÍTULO 4

PROGRAMA FEDERAL DE APOIO À GESTÃO URBANA MUNICIPAL: SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS

Rafael H. Moraes Pereira*
Marco Aurélio Costa**
Ernesto Pereira Galindo*
Renato Balbim*

1 INTRODUÇÃO

O quadro federativo que vem sendo construído a partir da Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios um amplo conjunto de competências, destacando-se aquelas relativas à gestão urbana e às políticas urbanas de habitação, saneamento e mobilidade. No entanto, o processo de urbanização vivenciado pelo Brasil nas últimas décadas – desigual, acelerado e marcado pela fragmentação político-administrativa e territorial – e o descompasso entre as competências atribuídas aos municípios e suas capacidades de gestão e arrecadação fazem com que o avanço da capacidade de gestão urbana das cidades se coloque como um desafio para a grande maioria dos municípios brasileiros.

Tendo como pano de fundo o processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), faz-se a seguir uma análise do programa Fortalecimento da Gestão Urbana. Criado em meados do ano 2000 com o objetivo de contribuir para o fortalecimento da gestão municipal, este programa vem reunindo grande parte dos esforços federais de apoio à capacitação de municípios e agentes sociais para o desenvolvimento urbano.

Inicialmente, são abordados alguns elementos históricos e institucionais relativos às ações desenvolvidas pelo governo federal no campo do desenvolvimento urbano. Em seguida, apresenta-se uma análise sintética do programa Fortalecimento da Gestão Urbana, no período de 2004 a 2009, com ênfase nos Planos Plurianuais (PPAs) de 2004-2007 e 2008-2011.

Essa análise destaca, além de características básicas do programa, como objetivo, público-alvo e tipo de ações envolvidas, sua relação com a atual PNDU,

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Assessoria de Planejamento e Articulação Institucional de Projetos e Pesquisas (Aspla) do Ipea.

a consistência de seus indicadores oficiais de acompanhamento e avaliação, e seu desempenho em termos orçamentário-financeiros. Por fim, são realizadas algumas considerações finais sobre o programa, bem como sobre as tendências e desafios que se colocam para a gestão urbana no país em seu quadro federativo.

2 HISTÓRICO RECENTE DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E DA POLÍTICA URBANA FEDERAL

2.1 Alguns elementos históricos da urbanização brasileira

O rápido avanço do processo de urbanização brasileira constitui um dos principais traços da história recente do país ao longo do século XX. Uma breve análise dos seus dados demográficos a partir de 1940 é suficiente para apontar como a passagem de um Brasil predominantemente rural para um país urbano se deu de maneira acelerada.

Entre 1940 e 1991, o país viu sua população urbana crescer a uma taxa geométrica média de 4,31% ao ano (a.a.), enquanto a população cresceu a uma taxa de apenas 0,46% a.a. Este ritmo de crescimento fez com que a população nas cidades brasileiras chegasse a cerca de 111 milhões de pessoas em 1991, aproximadamente oito vezes maior que a população urbana em 1940. Comparado ao ritmo de urbanização de todos os 14 países sul-americanos, entre 1950 e 2000, o Brasil apresentou a quarta maior taxa de crescimento da população urbana (média anual de 4%), atrás somente de Equador, Venezuela e Guiana Francesa, com taxas de 4,1%, 4,2% e 4,3%, respectivamente.

Embora o ritmo de crescimento da população urbana venha reduzindo-se paulatinamente, o grau de urbanização do país, em 2008, já se aproximava dos 85%. Cabe ressaltar, ainda, que o avanço da urbanização não se expressa apenas em termos relativos pelo aumento do grau de urbanização. Em termos absolutos, a população urbana do Brasil passou de pouco mais de 31 milhões de pessoas para cerca de 160 milhões ao longo dos últimos 50 anos. Em 2008, o volume da população residente em cidades brasileiras já beirava 160 milhões (tabela 1).

TABELA 1
População residente, segundo situação de domicílio (1940-2008)

Situação	Ano							
	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2008[1]
(Em 1 mil habitantes)								
Total	**41.236**	**51.944**	**70.992**	**94.509**	**121.151**	**146.825**	**169.799**	**189.953**
Urbana	12.880	18.783	32.005	52.905	82.013	110.991	137.954	159.095
Rural	28.356	33.162	38.988	41.604	39.137	35.834	31.845	30.858

(Continua)

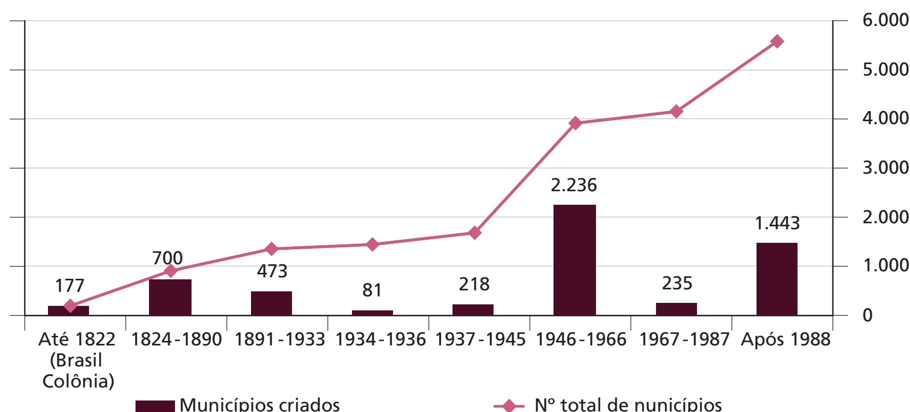
(Continuação)

Situação	Ano							
	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2008[1]
(Em %)								
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Urbana	31,2	36,7	45,1	56,0	67,7	75,6	81,2	83,7
Rural	68,8	63,8	54,9	44,0	32,3	24,4	18,7	16,2

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ([s.d.]; 2000; 2008a; 2008b).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Projeção segundo IBGE (2008b).

Outra característica igualmente marcante na urbanização brasileira tem sido a dinâmica de fragmentação político-administrativa do seu território em novos municípios e da constituição de novos núcleos urbanos. Para ilustrar esta fragmentação, o gráfico 1 traz os dados relativos aos municípios criados ao longo da história do país, tendo como referência diferentes períodos marcados pela vigência das constituições federais. O Brasil, ao longo de sua história, passa dos 177 municípios existentes na Colônia para 5.565, mostrando por que sua divisão político-administrativa é considerada uma das mais dinâmicas do mundo.[1]

GRÁFICO 1
Evolução histórica do número de municípios do Brasil



Fonte: IBGE (2011).
Elaboração dos autores.

Essa criação de novos municípios e cidades, que tem se mostrado mais intensa nos períodos de vida democrática do país, reflete os interesses, demandas e

1. Vale destacar que, desde 1938, por meio do Decreto-Lei nº 311, vigora o entendimento jurídico-institucional de cidade como sede urbana do distrito-sede municipal, de forma que a criação de um novo município implica, forçosamente, a criação de uma nova cidade, independentemente do número de habitantes. Seus limites territoriais corresponderão ao seu perímetro urbano, definido em legislação municipal complementar.

pressões locais por emancipação político-administrativa de vilas e distritos. Sem entrar na discussão acerca do quão necessária ou desejável, prejudicial ou benéfica é a criação destes novos municípios e cidades, cabe aqui apenas sublinhar a existência deste movimento, observando que esta criação não acarreta, necessariamente, uma melhoria da gestão urbana, e que este movimento faz ampliar a rede de cidades do país, ampliando a própria demanda por apoio ao fortalecimento da gestão municipal. Embora a emancipação dos municípios possa, em tese, aproximar os cidadãos de suas autoridades locais, este desmembramento também pode contribuir para uma redução relativa da capacidade administrativa dos municípios, trazendo novos desafios para sua gestão.

2.2 Histórico recente da política urbana federal

O papel do município no arranjo federativo brasileiro tem sido tema de debate em diversos momentos da história do país: nas discussões em torno da descentralização e da unidade nacional ocorridas no Império; nas disputas envolvendo o fortalecimento da esfera municipal que se refletiram na chamada "Constituição Municipalista" de 1946; e no debate sobre a autonomia municipal, compreendida no contexto da Constituição Federal de 1988 como um valor democrático em si e como um contraponto ao que teria sido uma excessiva centralização de poder na União durante o governo militar.

A recorrência desse tema em discussões nacionais dá indícios do seu grau de importância. A questão do papel federativo desempenhado pelo município configura-se como uma importante chave para a compreensão do processo de formação político-administrativa do país, da constituição de seus núcleos urbanos e da forma como a gestão municipal, em especial a urbana, tem evoluído no transcurso das últimas décadas.

Foi somente a partir de meados do século XX, principalmente a partir dos anos 1960, quando a população brasileira passa a ser majoritariamente urbana, que a questão urbana passou a se constituir em uma questão nacional, e não apenas um objeto de intervenção local, inserindo-se na agenda política do país de forma mais orgânica. Embora a interrupção da então recente experiência democrática do país pelo golpe de 1964 tenha representado um recuo em termos de construção de uma agenda política da questão urbana, o período da ditadura militar foi caracterizado por levar a cabo um extenso projeto de modernização do país, inclusive no que diz respeito à ampliação da infraestrutura social e urbana.

São expressões dessas ações modernizantes a instituição da política habitacional nacional, por meio da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH); a disponibilização de recursos, ainda que controlados centralmente, para ampliar a cobertura de abastecimento de água; e a criação do Serviço Federal de Habitação

e Urbanismo (SERFHAU). Outro fruto deste período da política urbana federal foi a criação, em 1973, das primeiras Regiões Metropolitanas (RMs) do país,[2] num processo que, em alguma medida, dialogou com a própria elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (BRASIL, 1974).

De forma associada à elaboração do II PND, ocorreu naquele início dos anos 1970 a formulação da primeira PNDU, que articulava, de um lado, uma visão centralista e setorialista, a qual se refletiria na própria atuação do BNH, e, de outro, uma perspectiva que buscava favorecer a integração nacional, dado o quadro de profundas desigualdades regionais existentes no país (MELLO, 1981). Tratava-se da primeira tentativa de coordenar, em nível nacional, o desenvolvimento urbano do Brasil.

Naquele momento, o SERFHAU era o órgão responsável por coordenar o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, dentro da política de desenvolvimento regional, em articulação com o então Ministério do Planejamento e o Ministério do Interior. Na qualidade de um dos principais órgãos do governo federal voltados para o apoio à gestão municipal urbana, sua estratégia de atuação dedicava-se majoritariamente à divulgação da necessidade de planejar o desenvolvimento urbano e ao apoio financeiro e técnico às prefeituras na elaboração de seus planos de desenvolvimento local integrado (PDLIs).[3]

O apoio financeiro aos municípios para elaboração dos PDLIs vinha do BNH, por meio dos fundos urbanos, como o Fundo Nacional de Apoio do Desenvolvimento Urbano (FNDU) e, principalmente, o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN). Criado pela Lei nº 6.256 de 1975, o FNDU foi uma das principais fontes de recursos para o desenvolvimento urbano da época (FRANCISCONI e SOUZA, 1976). Contudo, a maior parte de seus recursos, cerca de 75%, destinava-se a investimentos em transportes urbanos (MELLO, 1981, p. 141). O FIPLAN, criado em 1966 pelo Decreto nº 59.917, destinava-se mais diretamente ao apoio à gestão urbana municipal, podendo ser aplicado por meio de empréstimos, doações ou rendimentos provenientes de suas operações (MELLO, 1981, p. 134).

Numa avaliação das experiências anteriores de estímulos estaduais e federais aos municípios para elaboração de seus planos diretores – com ações de financiamento, a produção de manuais e até a exigência legal da elaboração destes planos,

2. As nove RMs criadas na década de 1970, por meio das Leis Complementares Federais nº 14/1973 e nº 20/1974, foram as RMs de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

3. Em tese, os PDLIs dos anos 1960 diferem dos planos diretores participativos de hoje. Aqueles planos se traduziam em abordagens abrangentes de desenvolvimento local que pouco ou nada envolviam a participação popular em sua elaboração. Além disso, em geral, não eram autoaplicáveis, ou seja, demandavam regulamentação posterior para sua aplicação. Segundo Villaça (1999), num momento posterior aos PDLIS, emergiram os "planos politizados", que resultaram da "reação popular" iniciada nos anos 1980 e geraram a edição de planos afinados com o ideário da reforma urbana, especialmente no período imediatamente subsequente à Constituição Federal.

no caso do estado de São Paulo –, Bueno e Cymbalista (2007) apontam que, em geral, além de uma visão setorialista, estes planos tendiam a replicar no nível local as diretrizes centrais de planejamento. Além disso, observam que

> o destino da maioria desses planos eram as prateleiras do gabinete do prefeito e, por vezes, de algumas secretarias ou da biblioteca municipal. Um inventário feito em 1979 pela Escola de Engenharia de São Carlos da USP constatava que 80% dos planos dessa era não tiveram serventia, outros 13% tiveram uma ou duas de suas diretrizes implantadas e somente 7% dos planos diretores foram utilizados como instrumentos de administração municipal nos anos seguintes (BUENO e CYMBALISTA, 2007, p. 258).

A partir do final dos anos 1970, a insustentabilidade do modelo econômico baseado no endividamento público e o recrudescimento do processo inflacionário e da taxa de desemprego foram ingredientes importantes para a crise econômica e política que marcou o fim do período militar. Com a queda do governo militar, a política urbana federal entrou em uma crise que seguiu pela década de 1980 e durou até o final dos anos 1990. Durante este período, com o fechamento de diversas de suas instituições, como o BNH, o SERFHAU e a Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos (EBTU), a pasta de política urbana teve uma trajetória errática, passando por cinco ministérios e duas secretarias nacionais até o início dos anos 2000. Há que se registrar que, durante este período – marcado por uma crise fiscal que desafiou gestores locais e estaduais –, poucos municípios conseguiram avançar na construção de novas práticas de gestão pública, à exceção de alguns municípios mais bem estruturados e de maior capacidade técnica e financeira.

Contudo, muito se avançou nos debates e nas conquistas dos movimentos de base em torno da reforma urbana, que culminaram com a incorporação de um capítulo de política urbana na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). A partir da promulgação da Constituição Federal, o país ingressa em um novo período jurídico-institucional, no qual, num primeiro momento, as práticas de planejamento – entendidas ainda em sua associação com o poder centralizado, a tecnocracia e a atuação estatal – foram profundamente criticadas, dando lugar à emergência de ações locais, fortalecidas pelo perfil descentralizador trazido pela nova Carta e o reconhecimento do município como ente da Federação.

No campo da gestão urbana, a Constituição define como de competência da União estabelecer as diretrizes do desenvolvimento urbano, incluindo a questão da infraestrutura socioambiental e de transporte (Artigo 21), cabendo ao município a gestão de seu território, por meio do planejamento e do controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Além disso, no capítulo sobre política urbana, em seu Artigo 182, estabelece-se a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores nas cidades com mais de 20 mil habitantes, naquelas pertencentes às RMs e nas de interesse turístico.

O texto constitucional estabelece ainda uma diretriz de descentralização político-administrativa que pressupõe e exige uma capacidade técnica e gerencial, além da disponibilidade de recursos financeiros, administrativos e humanos por parte dos municípios para que assumam a gestão de seus territórios. Além disso, os vários tipos de competência distribuídos pela Constituição Federal aos entes da Federação demandam a coordenação intergovernamental entre os entes, de forma a produzir um planejamento e uma gestão integrados, articulados e compartilhados acerca de seus territórios e do meio ambiente.[4]

Nessa direção, alguns elementos trouxeram novas perspectivas para a gestão municipal e urbana, entre as quais, destacam-se a ampliação dos recursos tributários na esfera municipal e a valorização desta esfera de governo, seja em termos do reconhecimento do município como um ente da Federação, seja em termos de seu papel na gestão das políticas públicas, agora descentralizadas, seja em termos da gestão urbana, inclusive por meio dos novos instrumentos de política urbana previstos na Constituição Federal e posteriormente no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a).

Treze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade veio regulamentar o capítulo da política urbana, conformando o que se constitui no seu marco legal no Brasil. O estatuto legitimou alguns instrumentos de política urbana que já vinham sendo utilizados por alguns municípios que se colocaram na vanguarda da gestão urbana e municipal no país.[5] Além de estabelecer as diretrizes de política urbana, o estatuto dá embasamento legal para que os municípios utilizem instrumentos de política que poderão favorecer a construção de políticas territoriais voltadas para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.[6]

Efetivamente, a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, um novo quadro jurídico-institucional passou a nortear a gestão municipal e urbana. A implementação na prática dos diversos instrumentos urbanísticos disponíveis neste marco legal, contudo, depende sobremaneira da capacidade gerencial das prefeituras em desenvolver uma política urbana participativa e eficaz em seus territórios.[7]

---

4. Vale destacar a existência de um intenso debate em torno do federalismo tripartite brasileiro, no qual o papel do município e sua suposta autonomia demandariam formas de estimular a cooperação intergovernamental, um desafio ainda longe de ser superado. Para uma discussão acerca do federalismo, ver, entre outros, Zimmermann (2005), Castro (2005) e Merlin (2004).

5. Entre eles, o usucapião urbano, o parcelamento e a edificação compulsórios, e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo.

6. Logo após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, foi editado o documento *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*, no qual foram fornecidas diversas orientações conceituais, metodológicas e jurídicas, a fim de favorecer a implementação da lei (BRASIL, 2001b).

7. Conforme Sundfeld (2006) ressalva, o estatuto conforma um *conjunto normativo intermediário* do ponto de vista jurídico, o que significa que seus efeitos práticos dependem de desdobramentos ulteriores. Ou seja, seus efeitos se tornarão efetivos à medida que, principalmente, os municípios produzam leis que tornem efetivas as normativas nele contidas e consigam garantir que estas leis sejam aplicadas.

As dificuldades históricas que a grande maioria dos municípios brasileiros tem enfrentado para desenvolver boas práticas na sua gestão urbana dão indícios da importância do problema. É nesse sentido que o governo federal formula e passa a implementar programas e ações orientados para o fortalecimento da gestão municipal e urbana a partir de 2000, como se verá a seguir.

3 O PROGRAMA FORTALECIMENTO DA GESTÃO URBANA

Nesta seção, realiza-se uma análise sintética do programa Fortalecimento da Gestão Urbana, do Ministério das Cidades, no período de 2004 a 2009. Embora suas ações já viessem sendo desenvolvidas desde gestões anteriores à criação do Ministério das Cidades (MCidades), a ênfase será dada aos PPAs de 2004-2007 e 2008-2011, devido à indisponibilidade de algumas informações anteriores a 2004.

Buscou-se analisar o perfil das ações desenvolvidas pelo programa e o volume de recursos envolvidos, enquanto medidas que refletissem a prioridade a ele conferida na agenda pública do atual governo. As análises destacam algumas características básicas do programa, como objetivo, público-alvo, tipo de ações envolvidas, avaliando sua coerência em relação à PNDU, a consistência de seus indicadores oficiais de acompanhamento e avaliação, bem como seu desempenho em termos financeiros.

3.1 Objetivo do programa e público-alvo

O programa Fortalecimento da Gestão Urbana, gerido, desde 2004, pelo MCidades, visa promover a capacitação institucional e democratizar o acesso à informação para o planejamento e gestão urbana, além de incentivar a implementação do Estatuto da Cidade. Seu objetivo oficial é fortalecer a capacidade técnica e institucional dos municípios nas áreas de planejamento, serviços urbanos, gestão territorial e política habitacional. Como seu objetivo deixa claro, as prefeituras municipais são seu público-alvo.

Embora tenha adotado essa nomenclatura a partir do Plano Plurianual 2004-2007, em larga medida, esse programa constitui um desdobramento de outro que já vinha sendo desenvolvido pelo governo federal desde o PPA 2000-2003: o programa Gestão Urbana e Metropolitana, que visava, essencialmente, contratar, a partir do governo federal, a elaboração de estudos, e apoiar, por intermédio de consultorias, as discussões acerca da gestão de serviços públicos de interesse comum.[8]

8. Não seria equivocado dizer que o próprio programa Gestão Urbana do PPA 2000-2003 teve sua origem no PPA 1996-1999. Observa-se que este PPA, embora apresentasse outra forma de organização de seus programas e ações, já possuía algumas ações – por exemplo, *saneamento geral* e *planejamento urbano* – cujos objetivos consistiam em apoiar os estados e municípios de maneira a fortalecer a descentralização da administração pública e dotar as três esferas de governo das condições jurídicas e administrativas para implementar ações de desenvolvimento urbano. No PPA 2000-2003 também existiam outras ações de fortalecimento da gestão urbana municipal, espalhadas em programas ligados à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Sedu/PR), ou vinculadas a programas específicos. Entre outros, destacam-se o programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, que visa à elaboração de estudos, levantamento e difusão de informações; e a ação Habitar Brasil-BID, denominada *apoio à modernização institucional dos municípios para atuação na melhoria das condições do setor habitacional no segmento das famílias de baixa renda*.

No entanto, analisando-se a descrição formal das ações, observa-se, em teoria, uma sensível mudança na abordagem da política de apoio à gestão urbana dos municípios a partir do partir do PPA 2004-2007. Enquanto o programa Gestão Urbana e Metropolitana visava, via de regra, à contratação direta, pelo governo federal, de estudos e consultorias para que os produtos fossem então disponibilizados para os municípios, a partir de 2004, o novo programa passa a priorizar a descentralização de recursos para que os próprios entes municipais possam executá-lo.

Ao menos na intenção do formulador, tratou-se de aplicar uma perspectiva de fortalecimento da gestão municipal pelo aumento da autonomia destes entes na gestão dos recursos, o que parece uma iniciativa coerente com princípios presentes na atual PNDU, embora este tipo de abordagem exija um maior esforço em busca da transparência e do controle dos recursos, agora repassados aos municípios. Mesmo que o foco do programa possa ter variado ao longo dos anos, seu objetivo e público-alvo têm se mantido praticamente os mesmos desde sua criação.

3.2 Estratégias de ação

Diferentemente dos programas finalísticos, que preveem obras e intervenções que se encerram em si, o programa Fortalecimento da Gestão Urbana aparece nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 como um programa de governo de apoio às políticas públicas. Nesse sentido, o programa busca atingir seu objetivo apoiando a estruturação de ações-meio que visam a melhorias na gestão pública urbana dos municípios.

Desde 2004, o governo federal apresentou tanto ações programáticas de apoio à gestão urbana específica e temática, quanto ações de suporte à gestão urbana municipal, num sentido mais amplo. No primeiro grupo, encontram-se aquelas ações que miravam – por meio de estudos e apoio técnico e financeiro – a modernização e o reordenamento institucional na prestação de serviços urbanos de coleta e disposição final de resíduos sólidos, saneamento, transporte urbano e política habitacional. No segundo grupo, suas ações buscam fortalecer a gestão urbana municipal pelo apoio técnico e financeiro à capacitação de agentes municipais para o desenvolvimento urbano, à formulação de planos municipais e à implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Em 2005, o MCidades lançou, ainda, a campanha nacional *Plano Diretor Participativo: cidade para todos*, com o intuito de divulgar a importância de os municípios realizarem seu planejamento urbano. A campanha contou com a distribuição de *kits* contendo publicações com informações e orientações para serem utilizados nos processos locais de elaboração dos planos diretores, e a realização de diversas oficinas de trabalho, além da formação de uma rede de técnicos e organizações, tendo atingido 1.350 municípios (BRASIL, 2005a; 2005b).

Pelo perfil das suas ações programáticas contidas no PPA, fica claro o entendimento do programa de que capacidade da gestão urbana municipal passa, em larga medida, por uma combinação de qualidade e quantidade dos recursos humanos, físicos e financeiros dos quais as prefeituras dispõem. No contexto dos avanços até agora conquistados na política urbana brasileira, as ações do programa explicitam que capacidade da gestão urbana de um município inclui, também, sua capacidade de realizar e executar o seu planejamento de maneira democrática, utilizando-se dos instrumentos urbanísticos existentes. Sob este aspecto, portanto, as ações propostas pelo programa parecem enfrentar o problema das deficiências da gestão urbana municipal de forma coerente com a PNDU.

As principais ações do programa podem ser vistas no quadro 1. As quatro principais ações, indicadas nas quatro primeiras linhas do quadro, responderam por cerca de 70% de toda a meta financeira realizada do programa entre 2004 e 2009. Embora tenham mudado de nome e de código, as quatro têm se mantido ao longo do tempo, o que traz maior continuidade ao programa desde então.

QUADRO 1
Nome e código das ações programáticas que compõem o programa Fortalecimento da Gestão Urbana (1136) nos PPAs de 2004-2007 e 2008-2011

PPA 2004-2007		PPA 2008-2011	
Nome	Código	Nome	Código
Apoio à capacitação de municípios e agentes sociais para o desenvolvimento urbano	0612	Apoio à capacitação de gestores municipais e agentes sociais para o desenvolvimento urbano	8872
Apoio à implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e à elaboração de planos diretores	0642	Assistência técnica para o planejamento territorial e a gestão urbana participativa	8874
Apoio à modernização institucional dos municípios para atuação na melhoria das condições do setor habitacional no segmento das famílias de baixa renda (Habitar-Brasil)	0652	Apoio à modernização institucional dos municípios para atuação na melhoria das condições do setor habitacional no segmento das famílias de baixa renda (Habitar-Brasil)	8873
Apoio à modernização institucional do setor de transporte público urbano	09FM	Apoio ao desenvolvimento institucional para a gestão dos sistemas de mobilidade urbana	2D49
Apoio à gestão metropolitana e ao consorciamento municipal para o desenvolvimento urbano	0588	Descontinuada	-
Apoio à elaboração de projetos de saneamento em municípios de Regiões Metropolitanas, de regiões integradas de desenvolvimento econômico, municípios com mais de 50 mil habitantes ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150 mil habitantes (criado em 2007)	006L	Apoio à elaboração de projetos de saneamento em municípios de Regiões Metropolitanas, de regiões integradas de desenvolvimento econômico, municípios com mais de 50 mil habitantes ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150 mil habitantes	1P95
Não existia	-	Apoio à elaboração de estudos e implementação de projetos de desenvolvimento institucional e operacional e à estruturação da prestação dos serviços de saneamento básico e revitalização dos prestadores de serviços públicos de saneamento	8871

Fonte: SigPlan (Brasil, [s.d.]a.).

A ação de apoio à gestão metropolitana e ao consorciamento municipal, pertencente ao programa no PPA 2004-2007 (antigo código 0311, código 0588 posteriormente), não apenas foi descontinuada formalmente no PPA 2008-2011, mas também, na prática, não teve nenhum recurso gasto no PPA 2004-2007.[9] É curioso notar que esta ação deixou de existir justamente no momento próximo à aprovação do marco legal dos consórcios públicos – a Lei Federal nº 11.107/2005. Conquanto se tratasse de um projeto que havia sido encaminhado e aprovado no Congresso Nacional pelo próprio governo, a não execução financeira anterior e a posterior descontinuidade sinaliza para certa incoerência na elaboração dos instrumentos que pudessem dar efetividade à implantação da PNDU.

Essa efetividade relacionada à implantação da PNDU diz respeito ao princípio do consorciamento, utilizado, inclusive, como critério de seleção de proposta para acesso a recursos do próprio MCidades e, de maneira curiosa, utilizado como indicador oficial de diversas ações deste próprio programa, como se verá mais adiante.

Entretanto, não se pode afirmar que essa descontinuidade reflita uma incoerência do governo federal à época, sobretudo se for considerado que, em 2004, o governo federal criou a Subsecretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República, levando para o centro da execução do poder a agenda municipal, com tarefas claras, como o acompanhamento do então Projeto de Lei dos Consórcios Públicos e a discussão ainda empreendida sobre regiões metropolitanas.

Particularmente no que diz respeito à ação de *assistência técnica para o planejamento territorial e a gestão urbana participativa*, o MCidades inovou ao lançar edital público para conveniamento com entidades sem fins lucrativos que definia regras de competição entre os projetos apresentados para concorrer pelo financiamento do governo federal. Segundo o ministério (BRASIL, 2007a), o edital de 2007 utilizaria alguns critérios técnicos para seleção das propostas coerentes com a linha de desenvolvimento da PNDU, ao dar prioridade para propostas que apresentassem melhores estratégias de: *i*) participação popular e controle social, comunicação e difusão dos resultados; *ii*) fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão; e *iii*) transferência de conhecimento para ampliação da capacidade técnica dos beneficiários.[10]

Entretanto, ao analisar o quesito de qualificação e experiência institucional do proponente, o MCidades utilizou alguns critérios que tenderiam a priorizar os municípios que possuem melhor infraestrutura física, administrativa e gerencial,

9. Embora isso não tenha comprometido a destinação prioritária dos recursos às RMs, como se verá na quarta seção deste capítulo.

10. Uma análise mais profunda da mudança no perfil da ação após a publicação do edital, contudo, ainda não pode ser realizada, tendo em vista que apenas dois municípios até o momento foram beneficiados com transferências por esta ação (Cuiabá e Recife). Além disso, uma futura análise mais criteriosa para verificar se esta mudança foi efetiva exigirá um esforço de trabalho de campo com visitas aos municípios selecionados e entrevistas com gestores locais e do próprio MCidades.

e aqueles que já tenham tido experiência em processos participativos em articulação com a sociedade civil. A utilização destes critérios poderia levar a uma seleção enviesada, que priorizaria apenas os municípios que provavelmente já possuem alguma capacidade de gestão, excluindo, assim, aqueles que enfrentam maiores dificuldades em estabelecer as bases de sua gestão urbana participativa. Dado que o programa se direciona para apoiar a gestão dos municípios, a baixa capacidade de gestão ou mesmo de elaboração de projetos e propostas não deveria ser um obstáculo para que os municípios fossem selecionados como beneficiários do programa.

Embora uma avaliação criteriosa do programa devesse analisar mais detalhadamente cada projeto aprovado nos últimos anos, pode-se perceber que, desde 2004, o Fortalecimento da Gestão Urbana vem sendo executado sob uma abordagem coerente com princípios da PNDU que vêm sendo colocados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade. Pelo menos no que diz respeito às suas diretrizes oficiais, o programa, nos últimos anos, parece buscar conferir autonomia para as autoridades municipais na gestão de recursos e valorizar o princípio de participação popular na gestão urbana.

4 INDICADORES DE DESEMPENHO E RECURSOS DO PROGRAMA

4.1 Indicadores oficiais de avaliação

O acompanhamento e a avaliação de desempenho de determinado programa governamental são relevantes tanto sob o ponto de vista pragmático – no sentido de que programas mal desenhados podem gerar sérios desperdícios de recursos – quanto no sentido ético e político de transparência e prestação de contas à sociedade (WORTHEN, SANDRES e FITZPATRICK, 2004).

Para se fazer uma análise consistente do desempenho físico do programa Fortalecimento da Gestão Urbana, seria necessário verificar, entre outras informações, algumas de caráter mais administrativo, que dizem respeito aos resultados diretos das ações desenvolvidas, como número de gestores capacitados, número de municípios atendidos, número de planos diretores implantados com apoio do programa etc. No limite, a falta de informações como estas inviabiliza até mesmo saber em que medida a execução das ações programáticas efetivamente estaria contribuindo para os objetivos do programa.

Após consulta feita ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal – SigPlan (BRASIL, [s.d.]a), observou-se que essas informações de natureza administrativa do programa e mesmo algumas informações sobre seus indicadores oficiais de monitoramento e avaliação não são alimentados de maneira sistemática. Ainda que a falta de um acompanhamento destas informações de programas governamentais venha sendo gradualmente superada ao

longo dos últimos PPAs, sua ausência tende a prejudicar a transparência da gestão pública federal e os próprios esforços de avaliação e aprimoramento dos programas, colocando-se como um dos principais desafios a serem superados.

Embora o programa Fortalecimento da Gestão Urbana configure-se, em certa medida, como um desdobramento de programas e ações do governo federal anteriores a 2004, é somente a partir desse ano que o órgão responsável estabelece seus indicadores de avaliação oficial (quadro 2).

QUADRO 2
Indicadores de avaliação oficial do programa Fortalecimento da Gestão Urbana (1136) e metas estipuladas ao final de cada PPA

Indicador	Base de referência		Meta oficial estabelecida para o ano (%)	
	Data de referência	Índice de referência (%)	2007	2011
Taxa de municípios consorciados para habitação	1/11/2001	1,2	5	Não definida
Taxa de municípios com planos diretores aprovados e elaborados	1/11/2001	18	32	100
Taxa de municípios com cadastros imobiliários	1/11/2001	81,5	86,5	Não definida
Taxa de municípios consorciados para serviços de esgotamento sanitário	1/11/2001	1,6	7,5	16
Taxa de municípios consorciados para serviços de coleta de lixo	1/11/2001	2	12	20
Taxa de municípios com processo de fortalecimento institucional pactuado com o MCidades para o desenvolvimento de instrumentos de planejamento e gestão urbanos	1/1/2007	Não se aplica[1]	Não se aplica[1]	95

Fonte: SigPlan (Brasil [s.d.]a.).
Nota: [1] Indicador criado a partir de 2008.

O desenho desses indicadores para acompanhar e avaliar o programa merece algumas ponderações. Deve-se salientar que estes indicadores oficiais representam informações parciais e incompletas sobre as condições de gestão urbana dos municípios. Inicialmente, porque consideram o número total de municípios com a presença de determinados serviços urbanos e não somente aqueles municípios contemplados pelo programa. Além disso, não relativiza esta informação pelo tamanho total da população que possui acesso a estes serviços. Constituem-se, assim, em indicadores incompletos de desempenho destes serviços.

Além disso, devido às fórmulas de cálculo dos indicadores, o desempenho do programa estaria sendo mensurado apenas pelo número de municípios que possuem consórcios intermunicipais para a gestão daqueles serviços urbanos, ignorando outros municípios que poderiam fazer uma boa gestão destes serviços fora de consórcios intermunicipais. Embora a existência de um

consórcio municipal possa ser interpretada como uma sinalização de maior organização e cooperação entre as administrações municipais, deve-se reconhecer que um município não precisa estar consorciado para realizar uma boa gestão destes serviços.

É de central importância salientar ainda que os cinco primeiros indicadores oficiais utilizados pelo programa representam informações muito influenciáveis por questões externas ao programa. Ou seja, os valores dessas taxas estão suscetíveis a variar, por conta de municípios que tenham instituído seus planos diretores ou cadastros imobiliários etc. sem nunca terem sido apoiados pelo programa.

Quando se está tratando dos indicadores de resultado do programa, deveriam ser utilizadas informações especificamente daqueles municípios que foram apoiados pelo programa, permitindo sua comparação com aqueles municípios que não o foram. Nestes indicadores, poderiam ser utilizados tanto números absolutos quanto relativos transformados em taxas.

No primeiro caso, o MCidades necessitaria ter um acompanhamento rigoroso dos número de planos diretores apoiados que foram aplicados, cadastros imobiliários apoiados que foram criados ou atualizados, número de municípios apoiados que aplicaram instrumentos urbanísticos no Estatuto da Cidade etc. O próprio indicador oficial criado em 2008 (*taxa de municípios com processo de fortalecimento institucional pactuado com o MCidades para o desenvolvimento de instrumentos de planejamento e gestão urbanos*) possui um caráter de indicador de processo e poderia ser convertido para número absoluto de municípios apoiados.

No segundo caso, poderiam ser utilizadas taxas de municípios beneficiados que efetivamente finalizaram os seus projetos com apoio do programa. O cálculo destas taxas deveria considerar a proporção de projetos apoiados efetivamente aplicados pelos municípios em relação ao número total de municípios elegíveis do programa, ou seja, aqueles municípios "carentes" de apoio federal para o fortalecimento de sua gestão urbana, que, portanto, se encaixariam no perfil do seu público-alvo. Nesse sentido, o programa precisaria passar por um redimensionamento do seu público-alvo, como os próprios gestores do programa apontam no relatório de acompanhamento no SigPlan, o que envolveria a difícil tarefa de definir quais são e quantos seriam os municípios elegíveis.

Ainda que o programa venha a construir um novo conjunto de indicadores oficiais de avaliação e um sistema de informações para acompanhamento nos moldes aqui mencionados, é importante destacar que a mera

constatação quantitativa da existência de municípios com esses instrumentos não estaria refletindo, necessariamente, sua aplicação correta conforme previsto no Estatuto da Cidade. Nesse sentido, destaca-se a relevância da realização de algumas ações complementares de acompanhamento *in loco* de uma amostra dos projetos apoiados.

Em síntese, seria de grande contribuição para o avanço do programa uma revisão geral de seus indicadores oficiais, de forma a encontrar medidas que reflitam de maneira mais fiel os resultados pretendidos pelas ações que efetivamente têm o potencial de contribuir para o fortalecimento da gestão urbana municipal.

4.2 Recursos do programa

Os dados e análises sobre a execução financeira do Fortalecimento da Gestão Urbana apresentados neste capítulo se baseiam em pesquisa realizada no sistema SigaBrasil (BRASIL, [s.d.]b).[11] Os dados abrangem o período de 2004 a 2009 e foram extraídos do sistema em 18 de junho de 2010.

No que tange à sua estrutura financeira, o programa baseia-se fundamentalmente em recursos de repasses feitos aos estados e municípios, utilizando contratos de repasse de recursos com a Caixa Econômica Federal. Considerando-se a totalidade dos recursos autorizados para o programa entre 2004 e 2009, 64,48% tinham como fonte recursos ordinários do Orçamento Geral da União (OGU); 18,04% provinham da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSLL); 17,33%, de operações de crédito externas, por meio dos acordos firmados junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para desenvolvimento da ação Habitar Brasil; e o 0,16% restante provinha de reforma patrimonial pela alienação de bens. Nota-se, no entanto, que a execução dos gastos do programa se concentram ainda mais nos recursos ordinários, que responderam por cerca de 78% de todos os valores efetivamente pagos pelo programa nesse período.[12]

Em termos absolutos, observa-se que a soma total de recursos autorizados para o programa de Fortalecimento da Gestão Urbana, no período de 2004 a 2009, foi de R$ 274,8 milhões (tabela 2). O gráfico 2 ilustra os dados da tabela 2, deixando mais claro o volume de recursos alocados para o programa de 2004 a 2010.

11. Esse sistema, desenvolvido pelo Senado Federal, integra informações orçamentárias de diversas bases de dados de outros sistemas, como o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), do Ministério da Fazenda; o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor), do Ministério do Planejamento; e o Sistema de Elaboração Orçamentária (Selor), do Senado.

12. Todos os valores apresentados neste capítulo, bem como suas porcentagens calculadas, referem-se a valores deflacionados pelo índice oficial da inflação brasileira, o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE, tendo como referência dezembro de 2009.

Nota-se uma tendência instável de recursos orçamentários destinados ao programa Fortalecimento da Gestão Urbana, com um incremento orçamentário até 2007 e uma queda nos dois anos seguintes.

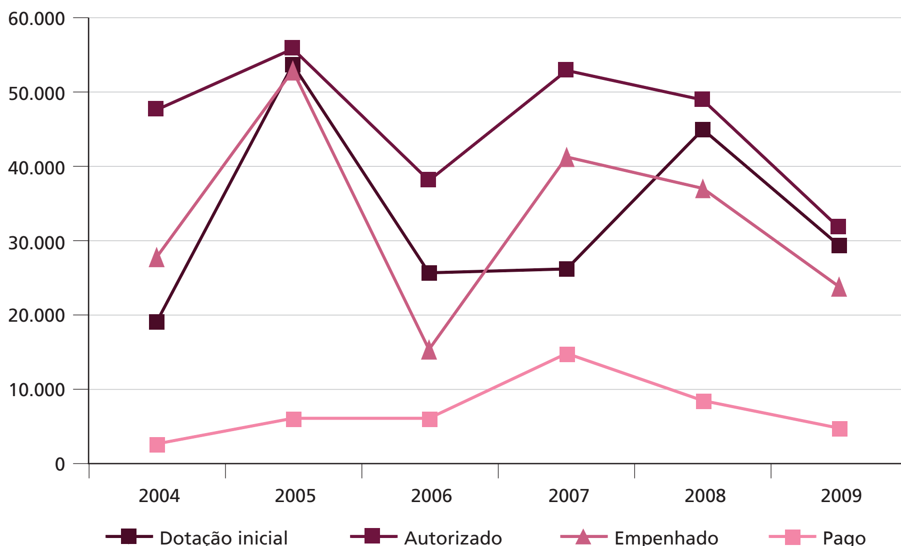
TABELA 2
Resumo orçamentário do programa Fortalecimento da Gestão Urbana (2004-2010)
(Em R$ mil)[1]

Ano	Dotação inicial	Autorizado	Empenhado	Pago	RPs inscritos[2]	RPs pagos
2004	19.094,21	47.640,36	27.786,55	2.629,47	706,86	317,32
2005	53.757,43	55.788,02	52.772,15	6.057,28	23.640,75	5.017,23
2006	25.758,42	37.972,73	15.447,28	6.079,19	62.089,69	28.957,13
2007	26.174,54	52.897,73	41.339,23	14.763,34	32.566,99	21.008,96
2008	44.927,19	48.887,68	36.872,90	8.573,50	29.779,46	10.945,11
2009	29.328,00	31.628,00	23.759,54	4.710,38	41.054,59	4.491,28
Total	**199.039,79**	**274.814,52**	**197.977,65**	**42.813,16**	**189.838,35**	**70.737,03**

Fonte: Sistema SigaBrasil (Brasil [s.d.]b.).
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE (referência: dezembro de 2009).
[2] Foram considerados os restos a pagar (RPs) inscritos como processados e não processados, incluindo os valores de exercícios não imediatamente anteriores. Foram excluídos os RPs cancelados.
Obs.: 1. Não foram incluídos na tabela 2 os valores liquidados, uma vez que estes valores no SigaBrasil equivalem ora aos valores pagos (ao longo de cada mês de um ano), ora aos valores empenhados (na passagem de um ano ao outro). Neste último caso, trata-se de um procedimento orçamentário na passagem entre um ano e outro, em que os valores empenhados e ainda não liquidados são liquidados formalmente de forma automática. Por isso, optou-se pela exclusão desta informação da tabela.
2. Dados extraídos em 18 de junho de 2010.

Não obstante o incremento orçamentário recebido pelo programa até 2007, a soma de todos os seus gastos realizados (pagos no exercício e restos a pagar), entre 2004 e 2009, representa apenas 0,48% dos gastos totais do MCidades com seus programas nesse mesmo período. A título de comparação, há seis programas do ministério que, juntos, responderam por cerca de 58% de todos recursos programáticos gastos pelo MCidades. Observa-se, ainda, que, em termos da quantidade de recursos gastos por cada programa do MCidades, entre 2004 e 2009, o programa de Fortalecimento da Gestão Urbana dos municípios ocupa a posição de 18º numa lista de 30 programas.

GRÁFICO 2
Evolução dos recursos autorizados para o programa Fortalecimento da Gestão Urbana (2004-2009)
(Em R$ mil)[1]



Fonte: Sistema SigaBrasil (Brasil [s.d.]b.).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Valores deflacionados pelo IPCA (referência: dezembro de 2009).
Obs.: dados extraídos em 18 de junho de 2010.

Considera-se que a análise da parcela do orçamento de fato executada é mais importante que a simples verificação do orçamento alocado, tendo em vista que os valores pagos podem dar alguns indícios acerca da capacidade operacional da gestão do programa. O nível de execução analisado neste texto será, então, o financeiro, com base na comparação dos valores pagos com o valor autorizado ou mesmo com o empenhado.

A soma dos valores desembolsados pela execução do programa, no período de 2004 a 2009, totalizou cerca de R$ 113,5 milhões (somando-se valores pagos e restos a pagar). Embora os restos a pagar que passaram para 2010 não estejam incluídos neste cômputo,[13] pode-se dizer que o programa tem apresentado um nível de execução de apenas 41,3%.

13. Considerando-se os valores de restos a pagar já pagos até 18 de junho de 2010, o nível de execução subiria para 44%.

Conforme indicado no gráfico 2, as variações nos valores autorizados para serem gastos a cada ano de exercício não foram acompanhadas por variações equivalentes no valor absoluto pago em cada ano. Os valores efetivamente pagos oscilaram bem menos, sugerindo que não haveria uma relação direta entre as oscilações orçamentárias e o volume de recursos efetivamente despendidos. O gráfico 2 aponta, por exemplo, que apesar da queda brusca nas previsões (dotação, autorização e empenho) o programa manteve um ritmo de crescimento nos desembolsos até 2007. A partir de 2008, os gastos, bem como todos os valores orçamentários do programa, apresentam reduções em termos reais, apesar do constante aumento nos gastos totais do MCidades.

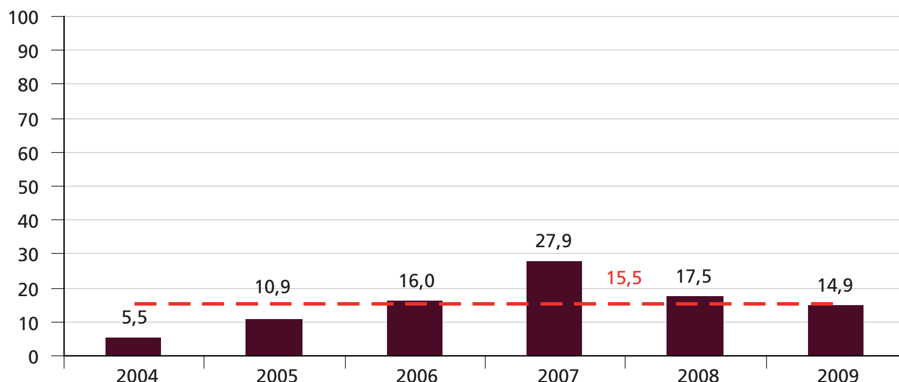
A equipe gestora do programa destacou em relatórios oficiais de autoavaliação do PPA 2004-2007 (BRASIL, 2005c, 2006, 2007b e 2008) algumas restrições que estariam comprometendo o desempenho do programa como um todo, entre as quais se destacam o contingenciamento orçamentário e descontinuidades na liberação dos recursos; atraso na liberação de recursos por parte do MCidades; e dificuldades de celebração de convênios devido à tramitação dos processos dentro do ministério ou à inadimplência dos entes.

A equipe do MCidades destaca, ainda, as limitações dos próprios municípios beneficiários que, via de regra, apresentam baixa capacidade técnica instalada – tanto em termos de infraestrutura institucional quanto de pessoal capacitado. Estas limitações tendem a se colocar como um dos principais entraves para o programa, na medida em que reduzem fortemente a capacidade dos municípios de contratar os recursos do programa.

A baixa execução do programa acaba por fazer com que a participação dos restos a pagar nos valores pagos totais a cada ano seja essencial para elevar a sua execução financeira. A porcentagem de execução média para os valores inscritos como restos a pagar supera a porcentagem referente ao próprio ano de exercício. Observando-se o que ocorreu em cada ano, percebe-se que esta relação persiste para todos os anos (gráficos 3 e 4).

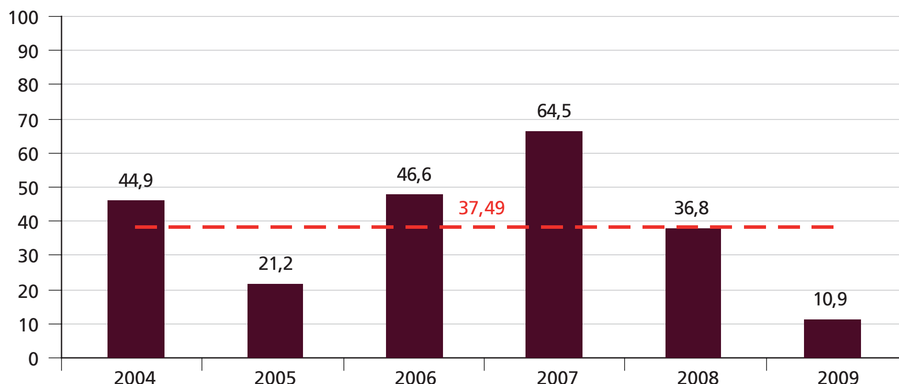
Isso tem contribuído para que os valores não pagos de anos anteriores venham se avolumando, gerando anos em que os restos a pagar acumulados (inscritos totais) são maiores que o valor empenhado do exercício, como já observado na tabela 2. Ou seja, os recursos orçamentários destinados a determinado ano de exercício são superados pelos valores não gastos de anos anteriores e ainda disponíveis para uso. Analisando-se os valores efetivamente gastos em cada ano, observa-se que, desde 2006, os valores pagos como restos a pagar superam os recursos gastos do próprio exercício. Em algumas situações, como em 2006, os valores de RPs pagos foram quase cinco vezes maiores.

GRÁFICO 3
Execução no ano de exercício (pago/autorizado) do programa Fortalecimento da Gestão Urbana (2004-2009)
(Em %)



Fonte: Sistema SigaBrasil (Brasil [s.d.]b.).
Elaboração dos autores.
Obs.: dados extraídos em 18 de junho de 2010.

GRÁFICO 4
Nível de execução de restos a pagar (RPs pagos no ano/RPs inscritos no ano) do programa Fortalecimento da Gestão Urbana (2004-2009)
(Em %)



Fonte: Sistema SigaBrasil (Brasil [s.d.]b.).
Elaboração dos autores.
Obs.: dados extraídos em 18 de junho de 2010.

Em termos das modalidades de aplicação dos recursos pagos pelo programa, observa-se que a estratégia mais utilizada foi a transferência de recursos para os municípios quase exclusivamente por meio de auxílios e contribuições, utilizando contratos de repasse de recursos com a Caixa Econômica Federal (mais de 99%). As transferências a municípios responderam por 55,88% (R$ 63.450,35 mil) de

todos os valores pagos do programa, o que sinaliza que ele tem efetivamente adotado um enfoque que dá maior autonomia aos agentes municipais. Em segundo lugar, encontram-se as aplicações diretas com 22,79% de participação.

A tabela 3 apresenta a distribuição de valores pagos por modalidade de acordo com o título vigente no período em que foram observadas.

TABELA 3
Valores pagos pelo programa Fortalecimento da Gestão Urbana, segundo modalidade de aplicação (2004-2009)

Modalidade de aplicação	Valor pago total	
	(R$ mil)[1]	%
Transferências a municípios	63.450,35	55,88
Aplicações diretas	25.881,33	22,79
Transferências a estados e ao Distrito Federal	13.236,42	11,66
Transferências ao exterior	5.932,21	5,22
Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	4.200,68	3,70
Aplicações diretas – operações internas	849,21	0,75
Total	**113.550,19**	**100,00**

Fonte: Sistema SigaBrasil (Brasil [s.d.]b.).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Valores deflacionados pelo IPCA (referência: dezembro de 2009).
Obs.: dados extraídos em 18 de junho de 2010.

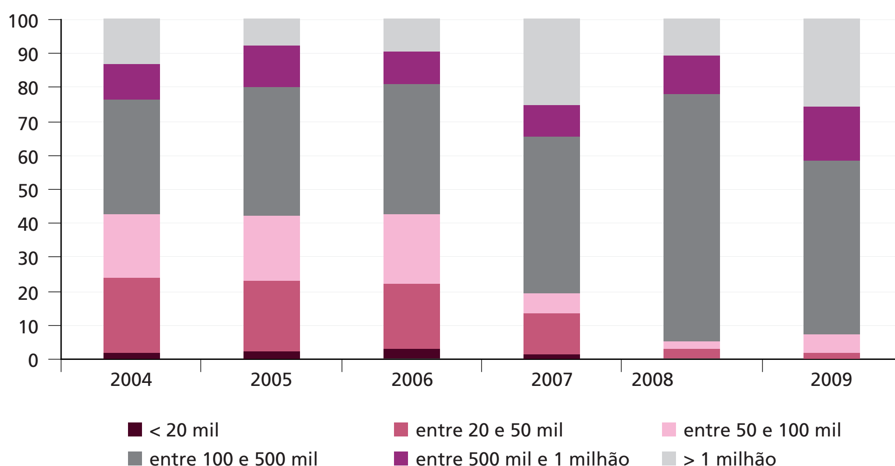
Do ponto de vista da distribuição espacial dos recursos, observa-se que a região beneficiada que teve maior participação nos gastos foi a Sudeste (com 34,07%), em especial, o estado de São Paulo (com 12,42%). Entre os cinco municípios que mais receberam recursos, entre 2004 e 2009, dois são da região Norte: Porto Velho, o primeiro, com mais de 10,44%, e Boa Vista, o terceiro, com 4,30%. Além destes, tem-se o Rio de Janeiro, com 5,79%, em segundo lugar; Belo Horizonte, com 2,65%; e Salvador, com 2,25%.[14]

Utilizando-se um recorte por porte de município, observa-se que de fato os municípios com menos de 20 mil habitantes receberam poucos recursos do programa, o que seria coerente, devido às menores exigências legais colocadas pelo Estatuto da Cidade a estes municípios, particularmente no que diz respeito à não obrigatoriedade de elaborarem seus planos diretores.

14. As análises da distribuição geográfica dos desembolsos do programa desconsideraram os valores relacionados ao Distrito Federal. Isto porque estes valores encobrem não apenas os benefícios direcionados à gestão urbana do Distrito Federal, mas também as despesas próprias do programa, o que poderia gerar uma distorção da análise sobre alocação de recursos do programa.

No gráfico 5, apresenta-se a variação de recursos destinados pelo programa aos municípios segundo seis estratos de tamanho populacional. Observa-se que a repartição dos valores gastos no período pelas seis faixas apresentadas no gráfico 5 variaram bastante, embora mantendo uma preponderância em municípios acima de 100 mil habitantes. A concentração de recursos nestes estratos populacionais se justificaria devido à maior escala dos problemas urbanos, em geral, enfrentados por estes municípios.

GRÁFICO 5
Distribuição dos recursos totais pagos pelo programa Fortalecimento da Gestão Urbana, segundo porte dos municípios beneficiados (2004-2009)[1]
(Em %)



Fonte: Sistema SigaBrasil (Brasil [s.d.]b.).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Entre 2000 e 2009, 44 dos 332 municípios beneficiados pelo programa mudaram de categoria de porte de município. Nestes casos, os valores recebidos por estes municípios foi mantido para as duas classes.
Obs.: dados extraídos em 18 de junho de 2010.

O foco dado às capitais, RMs, regiões integradas de desenvolvimento econômico (Rides) e outras aglomerações urbanas pode ser percebido na tabela 4. Observa-se que a porcentagem de municípios beneficiados que fazem parte destes grupos é bem maior que a porcentagem dos que não fazem. A concentração de recursos nestas aglomerações se justificaria pelos problemas urbanos enfrentados, que ganhariam maior complexidade por serem compartilhardos por mais de um município, demandando repostas articuladas.

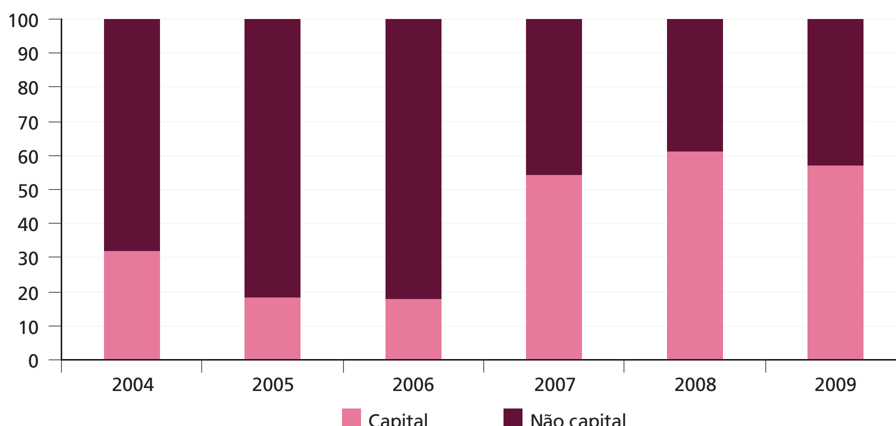
TABELA 4
Categorias de municípios beneficiados pelo programa Fortalecimento da Gestão Urbana (2004-2009)

Agregação	Municípios		Beneficiados (%)
	Total	Beneficiados[1]	
Brasil	**5.565**	332	5,97
Capitais	**27**	26	96,30
Não capitais	**5.538**	306	5,53
RMs originais[2]	**118**	57	48,31
Não RMs originais	**5.447**	275	5,05
RMS, Rides e aglomerações	**456**	132	28,95
Não RMS, Rides e aglomerações	**5109**	200	3,91

Fonte: Sistema SigaBrasil (Brasil [s.d.]b.).
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Com base na identificação do campo "localidades favorecidas" da base do SigaBrasil até a data de atualização dos dados.
[2] Consideradas as nove regiões metropolitanas criadas na década de 1970: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.
Obs.: dados extraídos em 18 de junho de 2010.

O aumento do foco nas capitais, ao longo dos anos, pode ser percebido no período de 2004 a 2009, conforme apresentado no gráfico 6, o que ratifica as características priorizadas pelo programa como mencionado anteriormente, uma vez que estas cidades reúnem, via de regra, a posição de núcleos metropolitanos e cidades de maior porte.

GRÁFICO 6
Participação das capitais nos recursos totais pagos (do exercício e restos a pagar) pelo programa Fortalecimento da Gestão Urbana aos municípios beneficiários, segundo categoria (2004-2009)
(Em %)



Fonte: Sistema SigaBrasil (Brasil [s.d.]b.).
Elaboração dos autores.
Obs.: dados extraídos em 18 de junho de 2010.

Em linhas gerais, nota-se que o programa priorizou as transferências a municípios e, ao longo dos últimos anos, enfatizou aqueles que são capitais, fazem parte de RMs ou possuíam mais de 100 mil habitantes. Por um lado, isto sinaliza que o programa estaria bem focalizado, em vista do recente dinamismo real observado nas cidades médias brasileiras em termos de crescimento econômico e populacional (MATA *et al.*, 2006; MATA e MOTTA, 2008). Por outro, a baixa capacidade gerencial dos municípios de menor porte cujos planos diretores são exigidos pelo Estatuto da Cidade sugere que o MCidades deveria repensar o nível de atenção dada a estes municípios.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora se tenha observado importantes avanços na legislação urbanística do país com a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos, este amadurecimento do arcabouço jurídico está longe de ser suficiente para a garantia de uma gestão urbana que seja ao mesmo tempo democrática e eficiente. Assim, a existência de instituições municipais mais sólidas e capacitadas se coloca como questão crucial para que aquela legislação se faça valer na prática, de forma a aprimorar a gestão das cidades do país.

Sob esse aspecto, o programa federal de Apoio à Gestão Urbana dos municípios deveria desempenhar importante papel. Contudo, o que se observa é que este programa apresenta algumas deficiências em termos do seu fluxo de recursos e do seu sistema de monitoramento e avaliação, os quais precisam ser equacionados. Nesse sentido, o programa mereceria passar por uma revisão geral, visando a seu aprimoramento e o da sua gestão.

Inicialmente, poder-se-ia pensar numa oficina de revisão do programa, nos moldes do ciclo de oficinas promovidos em 2008 pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), com base na metodologia do modelo lógico proposta por Ferreira Cassiloto e Gonzalez. (2007). Por meio desta oficina, seria possível fazer uma revisão mais abrangente do programa, sobretudo no redimensionando e na focalização de seu público-alvo, na reformulação de novos indicadores oficiais de acompanhamento e avaliação e, eventualmente, na redefinição de suas ações programáticas.

A criação do modelo lógico do programa seria ainda de importante contribuição por apontar as boas práticas que vem sendo desenvolvidas internamente ao programa, bem como seus gargalos internos, os quais poderiam passar por uma reformulação de processos que gerasse mais agilidade ao seu funcionamento, em particular nos mecanismos de celebração de convênios e repasses aos municípios.

Do ponto de vista da política federal mais ampla de apoio à gestão urbana municipal, permanecem extremamente válidas as ações de apoio à construção e à aprovação dos planos diretores em diversos municípios brasileiros, bem como as voltadas à qualificação das equipes de gestores municipais para o aprimoramento e expansão de seus serviços urbanos. Paralelamente à continuidade e ao aprimoramento destas ações, coloca-se como desafio avançar na avaliação das experiências de aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e na própria qualidade do processo de gestão participativa, sobretudo no que diz respeito à elaboração dos planos diretores e ao desempenho dos conselhos municipais de política urbana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1975-1979**. Brasília: IBGE, 1974.

______. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

______. **Estatuto da Cidade** – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, 11 jul. 2001a.

______. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001b.

______. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano diretor participativo**. Brasília: MCidades, 2005a.

______. ______. **Plano diretor participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: MCidades; Confea, 2005b.

______. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório anual de avaliação Plano Plurianual 2004-2007**: ano base 2004: exercício 2005. Brasília: MP, 2005c. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>.

______. ______. ______. **Relatório anual de avaliação Plano Plurianual 2004-2007**: ano base 2005: exercício 2006. Brasília: MP, 2006. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>.

______. Ministério das Cidades. **Chamada Pública SNPU nº 02 /2007**. Apoio a projetos de capacitação para implementação de instrumentos de acesso à terra urbanizada previstos nos planos diretores participativos. Brasília: MCidades, 2007a.

______. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório anual de avaliação Plano Plurianual 2004-2007**: ano base 2006: exercício 2007. Brasília: MP, 2007b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>.

______. ______. **Relatório anual de avaliação Plano Plurianual 2004-2007**: ano base 2007: exercício 2008. Brasília: MP, 2008. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>.

______. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SIGPLAN)**. Brasília, [s.d.]a. Disponível em: <http://www.sigplan.gov.br/v4/appHome/>.

______. Senado Federal. **SigaBrasil**. Brasília, [s.d.]b. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>.

BUENO, L. M. M.; CYMBALISTA, R. (Org.). **Planos diretores municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007.

CASTRO, J. N. **La contrbuition du droit brésilien à l'étude du povoir régional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

FERREIRA, H; CASSIOLATO, M; GONZALEZ, R. **Como elaborar modelo lógico de programa**: um roteiro básico. Brasília: Ipea, 2007. (Nota Técnica).

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: estudos e proposições alternativas. Brasília: Ipea, 1976. (Estudos para o Planejamento, n. 15).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Demográficos**: séries históricas. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/defaulttab_historicas.shtm>.

______. **Censo 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/censo/>.

______. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/default.shtm>.

______. **Projeção da População Brasileira por Sexo e Idade para o Período 1980-2050** – revisão 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2008b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/projecao.pdf>.

______. **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000684181210201118380911960.pdf>.

MATA, D. *et al.* **Um exame dos padrões de crescimento das cidades brasileiras**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para discussão, n. 1.155).

MATA, D.; MOTTA, D. Crescimento das cidades médias. **Boletim Regional e Urbano**, n. 1, 2008.

MELLO, J. C. **Planejamento dos transportes urbanos**. Rio de Janeiro, Campus, 1981.

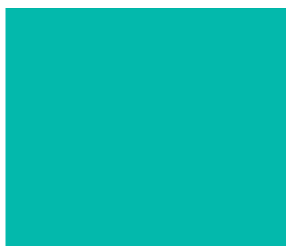
MERLIN, M. M. A. **O município e o federalismo**: a participação na construção da democracia. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais (art. 2º). *In*: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: SBDP; Malheiros, 2006. p. 44-60.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEAK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Fupam/Editora da USP, 1999. p. 169-244.

WORTHEN, R. B.; SANDRES, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. Traduzido por Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Gente, 2004.

ZIMMERMANN, A. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.



PARTE II

Federalismo e território



INTRODUÇÃO

Esta parte traz dois capítulos que tratam da relação entre a questão federativa brasileira e a sua relação com a questão urbano-metropolitana e regional. Não é uma prática corriqueira nos estudos produzidos no país a ligação entre estes dois temas. Em geral, a questão federativa é tratada como uma relação entre União, estados e municípios sem atenção sobre o seu caráter territorial diferenciado. Por sua vez, a questão regional é considerada um mero mecanismo para o conhecimento das diferenças territoriais, mas sem atenção adequada para a relação federativa existente na construção ou superação das desigualdades. Para dar um tratamento mais adequado a esta relação intrínseca entre federalismo e território, nas suas dimensões urbano-metropolitana e regional, foram produzidos os dois capítulos descritos a seguir.

O primeiro, intitulado *O território e o arranjo federativo para o desenvolvimento brasileiro: o caso do Nordeste*, de Constantino Cronemberger Mendes, toma o caso nordestino como parâmetro para tratar da relação entre arranjos federativos e seu papel no desenvolvimento regional e nacional. São apresentadas evidências para demonstrar que, ao longo dos últimos cinquenta anos de política regional brasileira, voltada para o desenvolvimento do Nordeste, houve uma paulatina perda de nexo e identidade entre os objetivos e os seus meios e instrumentos de ação. Se entre os anos 1960 e 1980 existia um controle do planejamento regional na esfera federal, hoje ele precisa ser compartilhado entre os vários níveis federativos – União, estados e municípios –, em função especialmente do novo sistema ou modelo federativo adotado a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Em particular, a autonomia municipal torna mais complexa e desafiadora a convergência e a focalização da política regional e de seus instrumentos, dada a diversidade de atores, interesses e ações envolvidos.

A diversidade de órgãos setoriais e de instrumentos (planos, programas e ações) federais, estaduais e municipais é considerada a base para uma ação regional integrada ou, pelo menos, articulada, com a construção de arranjos entre os três níveis federativos. Para isso, são apontados alguns caminhos, por meio do conhecimento da matriz institucional regional, nas suas diversas instâncias, ou seja, a definição de competências de cada agente público ou privado; a identificação dos principais instrumentos e mecanismos fiscais, orçamentários, financeiros e creditícios capazes de prover recursos suficientes para uma ação coordenada, focada setorial e territorialmente; a priorização de "lugares", núcleos urbanos ou sub-regiões estratégicas, por meio dos quais seria orientado este processo de ação articulada institucional e instrumental (pública ou privada); e, por fim, a priorização de áreas ou setores em que se concentrariam as maiores apostas ou

investimentos. Em suma, trata-se de considerar os arranjos federativos como mecanismos centrais para ações públicas cooperativas ou compartilhadas capazes de reduzir a grande desigualdade e heterogeneidade estrutural da região e do país.

O segundo capítulo, intitulado *Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas*, de Renato Balbim, Maria Fernanda Becker, Marco Aurélio Costa e Miguel Matteo, procura analisar a *metropolização institucional* vivida no Brasil a partir da promulgação da CF/1988 e discutir alguns dos elementos relativos à gestão das regiões metropolitanas (RMs) do país, buscando apontar os desafios e as perspectivas relativas à organização destes territórios. A lógica e a dinâmica da metropolização sobrepõem-se à estrutura e à organização político-administrativa de planejamento e gestão do território. A transferência da competência de criação e gestão das metrópoles para o nível estadual de governo, coincidindo com o enfraquecimento desta esfera de poder, leva à criação de diferentes formatos institucionais para as RMs no país. A absoluta falta de meios e recursos necessários para a efetiva implementação das RMs, associada ao fortalecimento relativo dos governos municipais, implicou o esvaziamento da questão metropolitana, em um momento em que o processo socioespacial da metropolização manteve-se concentrado nas RMs federais.

A autonomia municipal, expressa na CF/1988, e o elevado grau de liberdade para a construção de desenhos institucionais de gestão metropolitana, com pouca ou nenhuma interferência do governo federal, condicionaram a cooperação dos entes federados que partilham a competência da gestão metropolitana das funções públicas de interesse comum. As contradições entre a metropolização e a organização e estrutura político-administrativa do estado foram ampliadas, no caso brasileiro, pelo tipo de federalismo tridimensional existente. A gestão da questão metropolitana, com todas as suas ambivalências e os seus paradoxos, passa a depender, fundamentalmente, da cooperação de entes municipais pouco estimulados ao estabelecimento de soluções cooperativas e pouco habituados a estas práticas.

Assim, nos dois capítulos, os arranjos que necessariamente devem ser pensados para solucionar os problemas apontados na dimensão regional e na dimensão urbano-metropolitana são da ordem da pactuação federativa do país. A gestão de serviços de interesses comuns em territórios compartilhados e o próprio planejamento e produção deste território implicam tanto o respeito à autonomia de cada um dos entes, quanto a partilha entre eles de responsabilidades e, sobretudo, de poder. Não há, até o momento, qualquer modelo desenhado no país que consiga dar conta desta dualidade. Ao mesmo tempo, não parece haver outra forma mais adequada de contar com instrumentos de planejamento público sem se levar em consideração a necessidade de construção de arranjos federativos em que as ações e os instrumentos federais, estaduais e municipais atuem de maneira cooperativa ou compartilhada. Somente assim os esforços podem ser potencializados: reduzindo-se as sobreposições e fragmentações nas ações dos poderes públicas em suas várias dimensões, urbano-metropolitana e regional.

CAPÍTULO 5

O TERRITÓRIO E O ARRANJO FEDERATIVO PARA O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO: O CASO DO NORDESTE*

Constantino Cronemberger Mendes**

1 INTRODUÇÃO

O Artigo 1º (Título I – dos Princípios Fundamentais) da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) estabelece a "união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal" para o alcance de objetivos fundamentais (Artigo 3º), em particular, "garantir o desenvolvimento nacional" (inciso II) e "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" (inciso III). O Artigo 18 (Título III – Da organização do Estado) estabelece a organização político-administrativa do país, a qual é constituída como uma estrutura federativa composta por três esferas governamentais autônomas: União, estados (e Distrito Federal) e municípios. As atribuições estabelecidas na Constituição aos vários níveis de poder público são compatíveis com a natureza ou característica própria de cada esfera estatal na provisão de bens e serviços públicos específicos para o atendimento das demandas da sociedade,[1] nas suas diferentes áreas de abrangência – municipal, estadual e nacional.

O objeto principal deste trabalho é a relação entre território e arranjo federativo para o alcance dos referidos objetivos federativos e republicanos, a partir das competências previstas constitucionalmente. As responsabilidades exclusivas da União estão previstas no Artigo 21 da CF/88 e se relacionam, entre outras, com a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (inciso IX). Os estados são responsáveis por diversas competências, previstas no Artigo 25, entre as quais, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (§ 3º). No caso dos municípios, suas principais competências

* Este capítulo é uma versão modificada e reorientada para os objetivos da discussão federativa deste livro, a partir de dois outros estudos do autor, um publicado como Texto para Discussão do Ipea (Mendes e Monteiro Neto, 2011) e no periódico *Cadernos de Desenvolvimento*, *vol.10, 2012*, do Centro Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. O autor agradece os comentários de Benjamin S. Allen, da Universidade da Califórnia (UC), Berkeley, e pesquisador visitante na Diest/Ipea.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

1. Além de um Estado Federativo, o Brasil é uma República (*res publica*), o que torna o público ou a demanda social como referência de ação.

estão fundamentadas no Artigo 30. Como forma de dotar as esferas federativas de uma maior coordenação ou cooperação, várias competências comuns ou responsabilidades compartilhadas entre o governo federal, os estados e os municípios estão, também, previstas na CF/88 (ver, por exemplo, os Artigos 23, 24 e 43).

No caso do Nordeste, Mendes e Monteiro Neto (2011) evidenciam que, ao longo dos últimos 50 anos de política regional brasileira voltada para o desenvolvimento da região, houve *uma paulatina perda de nexos e identidades entre objetivos, em particular de redução das desigualdades intra e inter-regionais, e os correspondentes meios e instrumentos de ação pública na região*. Defende-se aqui que o esforço da política regional no momento deve centrar foco na coordenação das ações e instrumentos federativos para o desenvolvimento, nas suas várias esferas, operando-se com maior eficácia e eficiência os instrumentos mais importantes para se alcançarem os objetivos perseguidos. O território entra, então, como mecanismo relevante de orientação de políticas públicas compartilhadas ou cooperativas.

Não existe consenso amplo no debate atual sobre o federalismo brasileiro acerca dos custos e/ou benefícios da descentralização promovida a partir da CF/88, bem como a respeito das responsabilidades (deveres) e direitos de cada esfera na provisão de serviços públicos, ou seja, do saldo efetivo da "estadualização" ou "municipalização" ocorrida nesse período (MENDES, 2005). De maneira geral, as considerações sobre esse processo de "descentralização" no país envolvem diversos aspectos, como: a redução da capacidade financeira e administrativa da União e mesmo dos estados de prover serviços públicos adequados; a falta de planejamento no processo de redefinição das atribuições entre as diversas esferas de governo; o interesse político consciente de delegar aos estados e municípios mais responsabilidades, dada, em particular no último caso, a sua proximidade com a comunidade; a necessidade de aumentar as responsabilidades estaduais e municipais na provisão de serviços públicos, tendo em vista o ganho dos estados e municípios com a descentralização fiscal; a identificação dos problemas associados à escala de determinados tipos de serviços públicos; entre outros.

Para uma ação federativa conjunta ou compartilhada é necessário demarcar uma área ou região no território nacional em que as esferas públicas convirjam seus instrumentos específicos de política pública de forma planejada e articulada.[2] Nesse contexto de cooperação federativa, este capítulo pretende avaliar o papel de um elemento pouco enfatizado, mas considerado aqui fundamental no planejamento estratégico de longo prazo: os *instrumentos e mecanismos* disponíveis de ação pública, em particular, que possam melhor compatibilizar diagnóstico(s)

2. Há de se convir que, independentemente disso, as ações públicas ocorrem (e impactam) em alguma escala territorial (município, região metropolitana, microrregião etc.). O ponto é questionar se seria racional e conveniente que isso fosse definido de maneira prévia, via planejamento territorial.

e objetivo(s) ou meta(s). A análise refere-se, pois, à seara da coordenação dos instrumentos à disposição do poder público para uma nova política de desenvolvimento, com viés regional, perseguir aquele que talvez seja o seu maior desafio: conciliar crescimento com redução da pobreza e da desigualdade intra e inter-regiões. A ênfase no aspecto da coordenação dos instrumentos faz-se necessária no atual momento da política pública brasileira, uma vez que as medidas em prol do desenvolvimento brasileiro e regional foram se alterando muito ao longo das últimas cinco décadas, em função mais das conjunturas e fricções da política (partidária) e menos de uma *rationale* do desenvolvimento (regional). São resultados deste quadro: pulverização de ações, sobreposições de tarefas, decisões e recursos institucionais e instrumentais com um êxito limitado da própria política pública para o desenvolvimento (MENDES, 2009).

O método aqui apresentado pretende ser útil como articulador de ações cooperativas entre as esferas federativas nacionais. Os aspectos normativos considerados posteriormente estão na dimensão daquilo que se pode chamar de uma *escolha social* ou coletiva, em que o uso de uma ferramenta de *planejamento estratégico setorial-regional* constitui instrumento fundamental, não apenas para um diagnóstico alternativo ou para a avaliação de metas pretendidas, mas, especialmente, como orientador de ações públicas de curto, médio e longo prazos resultantes da adoção de determinados instrumentos ou meios públicos para estimular o desenvolvimento regional.

O capítulo está dividido em três seções, além desta introdução (seção 1) e das conclusões (seção 5). A seção 2 traz uma leitura teórica sobre a questão federativa, dentro da economia do setor público e da nova economia regional. A seção 3 trata da importância da compatibilidade de instrumentos para o planejamento e a política de desenvolvimento, com foco regional. E a quarta seção considera o método de planejamento territorial ou setorial-regional como referencial importante para uma ação federativa ou pública (e privada) coordenada e mais eficiente.

2 FEDERALISMO E TERRITÓRIO: ASPECTOS TEÓRICO-EMPÍRICOS

O advento da República Federativa no Brasil, em 1889, foi marcado, entre outros aspectos, pelo desafio presente até hoje de construir ou estruturar um sistema ou arranjo federativo em que se pudesse compatibilizar: *i)* de um lado, uma centralização política e administrativa adequada na União, cujas ações "de cima para baixo" servissem para manter a integridade e a integração nacional ou deter a "fragmentação" ou "movimentos separatistas" nacionais; e *ii)* de outro, uma descentralização que permitisse prover os demais entes federativos (estados e municípios) de autonomia e de suficiente poder político, capazes de contrabalançar ou pelo menos reduzir a tendência ao "monopólio" e a centralização política excessiva no âmbito federal por meio de ações públicas "de baixo para cima".

Vale observar que essa discussão não necessariamente envolveu, no passado, ou envolve, no presente, o interesse de tentar entender e conciliar as demandas *políticas* (estaduais e locais) pela maior descentralização, intermediadas pelas lideranças públicas, estaduais e locais, com as necessidades ou demandas *sociais*, contidas na noção ou no princípio de que, em última instância, a estrutura federativa deveria ser pautada pelo Estado constitucional de uma *res publica* ("coisa pública") em prol do atendimento das necessidades da sociedade como um todo e não somente de interesses políticos (de poder) locais. Do ponto de vista econômico, até início do século XX, a preocupação maior da federalização nacional estava restrita ou bastante concentrada no âmbito tributário e em contexto eminentemente setorial ou produtivo. O "modelo primário exportador", concentrado nesse momento no setor cafeeiro, centralizava a atenção das políticas públicas em seu "entorno", seja por meio de receitas tributárias cobradas nas exportações e importações, seja por meio de incentivos aos produtores rurais.

A concentração produtiva nos estados do Sudeste-Sul do país reforçou a centralização da estrutura política e econômica especialmente na capital (na época, Rio de Janeiro), em Minas Gerais e, principalmente, em São Paulo. Os demais estados da nova Federação padeciam com escassez relativa de recursos e de políticas para viabilizar economicamente outros setores, em franca decadência, como os do açúcar e do cacau, no Nordeste, da borracha, no Norte, e da pecuária no Sul. Até os anos 1940, pode-se especular que a teoria econômica estava, em certa medida, de acordo com o interesse "político" sobre a arrecadação e a distribuição dos recursos tributários entre os diversos entes federativos, com grande concentração no Poder Executivo central (União). Mesmo hoje, a abordagem tributária-setorial assume prevalência no debate federativo fiscal brasileiro, haja vista a discussão sobre a reforma tributária, os critérios de distribuição dos fundos de participação estaduais e municipais e o controle das transferências tributárias da União aos estados e municípios (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), entre outros temas considerados centrais para o bom funcionamento do sistema federativo nacional.

A despeito de haver questionamentos sobre a existência de uma teoria do federalismo consolidada, algumas referências teóricas podem ser utilizadas para análise do funcionamento de sistemas federativos, para além de uma visão tributária ou "fiscalista". Somente nos anos 1950, a questão da despesa pública ou dos gastos públicos entrou na agenda de pesquisa teórica econômica, com o trabalho seminal de Samuelson (1954),[3] provavelmente devido ao impacto da "revolução keynesiana", nos anos 1940 (pós-Segunda Guerra Mundial). Esta trouxe para o centro da discussão teórica econômica o papel central dos gastos públicos na demanda agregada

3. Em que o autor faz a seguinte observação: "exceto por Sax, Wicksell, Lindhal, Musgrave e Bowen, os economistas têm negligenciado a teoria da despesa pública ótima, despendendo muito de suas energias na teoria tributária" (Samuelson, 1954, p. 387, tradução nossa).

e na dinâmica capitalista. A partir daí, além da importância em entender a lógica econômica na criação e distribuição dos recursos tributários, era fundamental compreender também como era ou deveria ser, pelo menos do ponto de vista teórico a distribuição de responsabilidades federativas na provisão de bens e serviços públicos para a sociedade. Em suma, a pergunta era: qual o papel dos gastos públicos na economia de um país para o atendimento da demanda ou necessidade social?

Samuelson (1954) define o conceito-referencial de bens e serviços públicos "puros" e a noção de como esses produtos, por não serem divisíveis e/ou excludentes, devem ser providos (não necessariamente produzidos) pela União. Como crítica a esta visão "centralizadora",[4] Tiebout (1956) traz a base e a noção teórica original para a provisão de bens e serviços públicos *locais ou municipais*. O argumento principal deste autor era de que a provisão de bens públicos deve levar em conta a migração das pessoas entre as jurisdições do país, além de considerar as especificidades desta provisão em nível local. Musgrave (1959) observa que os impostos podem ser considerados "preços" dos bens públicos em função da demanda do contribuinte, em qualquer escala. Borcherding e Deacon (1972) e Bergstrom e Goodman (1973) conseguem "provar" empiricamente, a partir de modelos do eleitor mediano, a existência de bens públicos "impuros" (com características privadas), estimar a demanda por bens e serviços públicos locais e encontrar evidências de presença de economias de escala e de congestionamento nas suas provisões.

Ou seja, em determinadas situações ou em função de certas condições e características socioeconômicas, a descentralização federativa, em termos de definição de competências públicas, é relevante para o atendimento da demanda local da sociedade. Esta pode ser atendida por entidades públicas e/ou privadas, em diferentes escalas administrativas – municipal, estadual e/ou federal. Assim, não obstante a controvérsia teórica sobre a melhor maneira de definir uma "demanda social" capaz de ser atendida por uma "oferta pública ou privada", existe um entendimento (empírico) de que, em última instância, os gastos públicos devem, em alguma medida, estar de acordo com as demandas ou necessidades da população, e envolvem a definição de responsabilidades e ações públicas específicas no âmbito nacional (União), estadual (estados) ou local (municípios).

Nesse mesmo período (anos 1950), o papel do Estado, via gasto público, pode ser associado com a questão do *planejamento econômico*, que também assume um papel importante para a discussão do crescimento e desenvolvimento nacional (IANNI, 1996). Nesse primeiro momento, o planejamento central, federal ou nacional assume a prevalência, seja no mundo, em geral, seja no Brasil, em particular.

4. Oates (1972) considera que a noção de eficiência construída por Samuelson conduz a uma provisão de bens públicos centralizada na União.

Neste caso, relacionado ao novo modelo implantado no país de "substituição de importações" ou de "industrialização substitutiva", por meio de um planejamento nacional de desenvolvimento, fortemente centralizado e conduzido a partir do governo federal.

Mesmo com a adoção de planejamentos regionais (para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste), também nessa época, prevalecia uma visão de planejamento de "cima para baixo", ou seja, a partir de orientações e de ações do governo federal, em que os exemplos principais são os Planos de Metas e os Planos Nacionais e Regionais de Desenvolvimento (PNDs). O papel de diversas instituições – como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), para o caso latino-americano, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Ipea, no caso específico brasileiro – e os estudos de diversos autores "desenvolvimentistas", como Gunnar Myrdal, Albert Hirschman, Arthur Lewis e Celso Furtado, entre outros, davam o suporte teórico e técnico para alguns tipos de ação de política pública nacional e regional centralizada prevalecentes até início dos anos 1980 (AGARWALA e SINGH, 2010).

A partir do final dos anos 1980, com a CF/88 e o forte movimento ou processo de descentralização deslanchado a partir de então, que em certos aspectos promoveu uma "estadualização" ou "municipalização" no país, uma questão atual passa pela consideração de como conciliar os interesses e as autonomias locais, estaduais e federais, respaldadas na CF/88, e o atendimento das demandas da sociedade local, estadual, regional e nacional. A questão federativa novamente é colocada em discussão, em um novo contexto ou ambiente nacional e internacional.

Se o contexto teórico moderno sobre o papel do Estado e do mercado no desenvolvimento nacional está em aberto, a experiência empírica moderna demonstra a incapacidade de grande parcela dos municípios brasileiros em, de um lado, ter capacidade arrecadatória própria, ficando, assim, dependentes de transferências estaduais e federais e, de outro, prover bens e serviços públicos adequados para sua população local ou de criarem, "a partir de baixo", uma visão de um país integrado regional e nacionalmente. Estes mesmos municípios são fortemente dependentes de recursos tributários federais e estaduais, por não contarem com uma base contributiva autônoma, seja em virtude da pequena população, seja por causa de estruturas produtivas deficientes. Ao mesmo tempo, de um modo inverso, mas complementar, existe a constatação empírica de que o governo federal, sozinho ou de forma exclusiva, não tem condições de articular, conciliar e orientar todos os interesses envolvidos na escolha de uma ação pública que atente para as especificidades de demandas das sociedades (heterogêneas) regionais, estaduais e locais.

Se, no passado, a economia regional e a teoria subjacente proporcionavam os instrumentos básicos para a compreensão e a atuação econômica pública/privada e

de planejamento em bases nacionais e macrorregionais, a nova teoria econômica em desenvolvimento pretende orientar ações em contextos descentralizados e com diferentes escalas de atuação. A nova geografia econômica lançada por Krugman (1991), por exemplo, conseguiu incorporar na teoria "heterodoxa" clássica regional as noções "ortodoxas" de economias de escala e de aglomeração para explicar a concentração e a heterogeneidade econômica e populacional. Empiricamente, no caso brasileiro, Mendes e Sampaio (2006), a partir de modelos de demanda do eleitor mediano (economia do setor público), conseguiram encontrar evidências de economias de escala na provisão de bens públicos locais e estimar a demanda por bens públicos "impuros" locais, além de analisar a importância de características socioeconômicas específicas na dimensão e no comportamento dos gastos públicos municipais.

Do ponto de vista legal, a existência de figuras institucionais na CF/88 e em outros dispositivos normativos que permitem a adoção de arranjos federativos, na forma como defendidos neste capítulo, tais como os consórcios municipais, as regiões integradas de desenvolvimento (Rides), os arranjos produtivos locais (APLs) e outros, contribui para que exista a possibilidade de conciliar, dentro de uma visão e de um planejamento territorial, os principais instrumentos das diversas esferas federativas para o objetivo comum de desenvolvimento regional e nacional. A fim de prover as esferas federativas com maior coordenação ou cooperação, diversas competências comuns ou responsabilidades compartilhadas entre os entes da Federação também se encontram previstas na Constituição. Disto são exemplos os artigos 23, 24 e 43.

Essas e outras bases teóricas e normativas e aplicações empíricas em evolução são consideradas importantes referenciais instrumentais e metodológicos para a discussão atual sobre o federalismo brasileiro, fornecendo os fundamentos teóricos e empíricos necessários à construção de sistemas ou arranjos federativos em prol do desenvolvimento nacional e regional. No caso presente, toma-se como foco o Nordeste brasileiro, considerado na próxima seção.

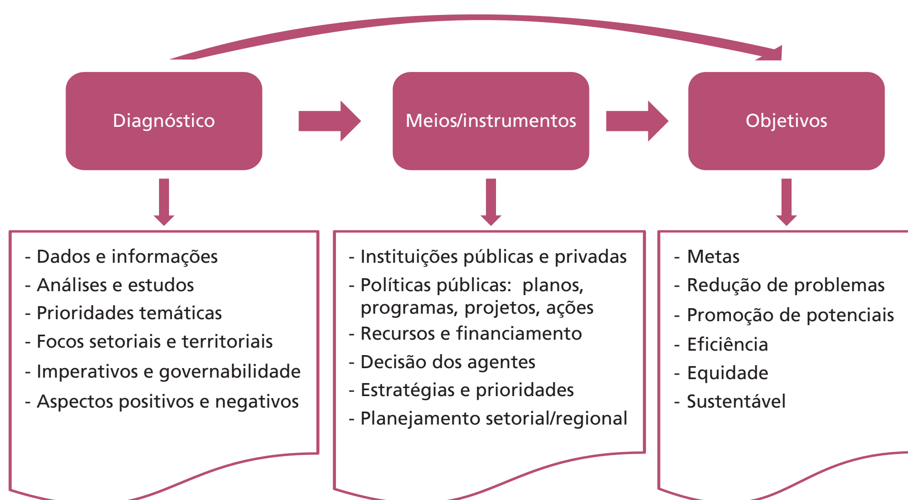
3 PLANEJAMENTO REGIONAL E (IN)COMPATIBILIDADES DE ARRANJOS FEDERATIVOS

O método aqui proposto e adotado ao longo do trabalho pode ser representado por meio de um modelo simples de planejamento (figura 1).[5] A ênfase adotada é a de que as principais componentes de uma nova estratégia regional – e por isso mesmo considerada em uma escala superior ao local ou municipal –, compreendem: *i)* a identificação de uma área territorial (região), composta por um conjunto de municípios, capaz de articular ações federativas conjuntas; *ii)* a seleção dos *mecanismos* ou instrumentos de ação mais efetivos para a redução de

5. Para mais detalhes, ver Buarque (2003).

seus problemas, a partir das principais deficiências ou demandas a serem solucionados (*diagnóstico*); e *iii)* o alcance de *metas ou objetivos* – a *institucionalidade*, as políticas (planos, programas etc.), os instrumentos e os recursos financiadores, os principais agentes públicos e privados envolvidos, as prioridades e, ao mesmo tempo, uma visão de planejamento ("escolhas individuais e sociais") que procure conciliar aspectos setoriais e territoriais ou regionais. Assim, caberiam os seguintes questionamentos: como, a partir de algum diagnóstico e de cenários ou perspectivas sobre objetivos ou metas futuras, pode-se construir uma *nova* estratégia regional de desenvolvimento? Quais seus principais elementos?

FIGURA 1
Elementos de planejamento: diagnóstico, meios e objetivos



Fonte: Buarque (2003).
Elaboração dos autores.

Não parece haver maiores controvérsias quanto aos diagnósticos ou aos objetivos regionais de desenvolvimento. As análises positivas ou negativas produzidas ao longo do tempo, mesmo distintas, são, geralmente, complementares. Da mesma forma, os objetivos previstos por analistas "otimistas" ou "pessimistas" são, em geral, bastante compatíveis para um futuro desejado. *O problema essencial está no meio, nos instrumentos mais convenientes e nas aplicações adequadas para empreender uma correlação mais direta e, principalmente, uma* causalidade *entre diagnósticos e metas.* Ao atribuir uma causa (instrumento) a uma determinada situação (diagnóstico ou problema) e relacionar, por fim, ao alcance de uma determinada meta (objetivo), é possível construir e discutir um planejamento integrado, estratégico. Muitas vezes o problema maior não é identificar os efeitos de uma política, mas

quais os instrumentos (causais) específicos por meio dos quais os resultados da ação pública foram alcançados. Neste aspecto, para cada mecanismo ou instrumento analisado, é possível identificar diversas escalas de atuação dos entes federativos.

O primeiro elemento compreende o *mapa institucional,* o papel das várias instâncias públicas e privadas presentes na região, consideradas nos seus diversos níveis ou instâncias: federal, estadual e municipal. Se, no passado (dos anos 1960 aos anos 1980), existia um controle do planejamento regional na esfera federal, hoje ele deve ser compartilhado entre os vários níveis federativos (estados e municípios). Isto torna um desafio maior a busca de convergência e de focalização da política e de seus instrumentos, que ocorre de forma muito mais complexa e difícil, dada a diversidade de atores, interesses e ações envolvidas.

No caso do setor público federal, em particular, os ministérios setoriais possuem uma gama de programas regionais com efeitos relevantes nas regiões, mas incluindo uma visão particular de atuação no território nacional. A partir do papel do Ministério da Integração Nacional (MI), responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), contemplando diversos programas mesorregionais e planos regionais de desenvolvimento (do Nordeste – PDNE, do Semi-Árido – PDSA, entre outros), é possível ampliar a ação federal para uma diversidade de outros órgãos e *instrumentos* que também podem ser consideradas *de políticas* de desenvolvimento regionais. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) contempla ações regionais mediante os chamados "territórios da cidadania", fundamentalmente no setor rural, por meio do Fundo de Amparo à Agricultura Familiar (PRONAF), administrado por vários bancos, em particular o Banco do Nordeste (BNB). O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) atua na região por meio da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), contemplando os APLs, via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outros recursos orçamentários e financeiros com forte componente territorial. O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) atua também por meio da PDP, mas sua componente ocorre por intermédio dos financiamentos de bolsas e de pesquisas (do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, por exemplo) na área de ciência, tecnologia e inovação (C,T&I). O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) atua regionalmente por meio do planejamento territorial do Plano Plurianual (PPA).[6]

Esses e outros órgãos setoriais são exemplos da gama de instituições e de instrumentos (planos, programas e ações) federais disponíveis de ação regional que,

6. O *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento* (Brasil, 2008a) faz parte de uma série de estudos que subsidiam a elaboração do PPA, a exemplo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (1999), contratado pelo BNDES e realizado pelo Consórcio Brasiliana, incorporado ao PPA 2000-2003. Neste caso, o horizonte de planejamento era de 20 anos (2000-2020), enquanto o primeiro refere-se ao período 2007-2027.

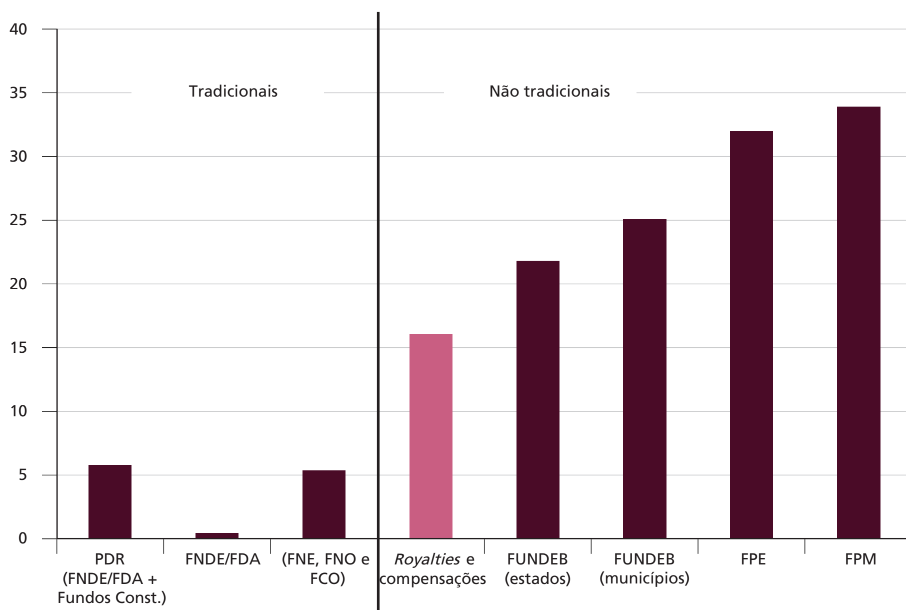
a despeito da dificuldade e complexidade, deve ser tratada de forma integrada ou, pelo menos, articulada. A necessária convergência destas várias visões regionais do Brasil seria um primeiro passo para a construção de uma *nova agenda de desenvolvimento regional*. A *política e o planejamento regional*, inseridas no contexto da política nacional de desenvolvimento, deveriam, então, ter seus rebatimentos na elaboração e na execução das diversas peças *orçamentárias e financeiras* do poder público federal e dos estaduais.

Do ponto de vista dos estados, é possível identificar, também, instituições e visões regionais (administrativas) específicas – em seus programas de governos e PPAs, por exemplo –, a despeito de uma atuação pública mais restrita ao âmbito interno (estadual). Em geral, as secretarias de planejamento estaduais são responsáveis por conciliar interesses e ações das diversas secretarias setoriais estaduais, por meio de uma "regionalização" estadual. Ao mesmo tempo, o estado atua como mediador entre os diversos municípios com interesses comuns ou compartilhados, por meio de regiões administrativas. Contudo, estas regiões intraestaduais e os seus respectivos PPAs não parecem necessariamente convergir para uma mesma agenda regional, que integre os vários estados, compatível com a agenda do governo federal. Estas duas visões, a partir da União (ou "de cima para baixo") e dos estados (incluídos os municípios ou grupos dos mesmos – visão "de baixo para cima") precisam ser convergentes ou, pelo menos, complementares e articuladas. Porém, não existe hoje qualquer instância formal (territorial, institucional ou instrumental) ou áreas/setores específicos (como educação, saúde etc.)[7] em que esta complementaridade ou convergência ocorra de maneira planejada ou coordenada *a priori*, a despeito de que trazem efeitos relevantes locais e regionais a *posteriori* (após a execução orçamentária).

Confrontando-se os instrumentos contemporâneos, orçamentários ou financeiros, passíveis de serem tratados na dimensão regional do desenvolvimento, percebe-se a existência de dois grupos distintos, tradicionais e não tradicionais (gráfico 2), com uma forte predominância dos últimos, o que reflete uma nova referência ou um novo ambiente para o planejamento e a implementação de políticas públicas de desenvolvimento com caráter regional.

7. Com algumas exceções, na medida em que existem experiências como as regiões integradas de desenvolvimento (Rides) ou consórcios de municípios ou mesmo alguns programas em setores como saúde e educação, em que são possíveis algumas ações cooperativas entre União, estados e municípios.

GRÁFICO 1
Instrumentos tradicionais e não tradicionais, em transferência da União
(Em R$ bilhões)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF).
Elaboração: Dirur/Ipea.

Se no passado (até os anos 1980) os instrumentos tradicionais eram prevalecentes, em particular aqueles destinados aos incentivos fiscais e fundos de financiamento de estímulo ao setor produtivo, concebidos dentro de uma visão macrorregional, há hoje dois conjuntos de recursos identificados à disposição de uma nova política do desenvolvimento regional, mais focada em sub-regiões (grupos de municípios) específicas, muito embora estejam, ainda, descoordenados, com ações sobrepostas e resultados pouco eficientes e eficazes. No primeiro bloco (política econômica), estão os recursos para o estímulo à atividade produtiva – incentivos fiscais e créditos subsidiados ao setor privado –, os quais, ao operarem com a lógica do empreendedor privado, ficaram reféns da elevada concentração de recursos para a industrialização em maior escala nas regiões metropolitanas de Recife, Salvador e Fortaleza e, subsidiariamente, nas demais capitais e maiores núcleos urbanos dos estados.

Tais instrumentos, ao permitirem a renovação do tecido industrial no Nordeste, também induziram a elevada concentração espacial da atividade produtiva dentro da região, em particular no litoral. No segundo caso (política social), estão os recursos para a ampliação do capital social ou humano – educação, saúde, assistência social, cultura etc. –, os quais tiveram aumento expressivo nas últimas décadas, mas que ainda se encontram em níveis preocupantemente baixos para os padrões

médios nacionais (MENDES e MONTEIRO NETO, 2011), a despeito de uma demanda social superior à média nacional. Nos dois grupos de recursos e instrumentos considerados, pode-se dizer que os montantes à disposição do desenvolvimento regional foram significativamente elevados. Entretanto, como eles foram criados por motivações específicas e/ou episódicas, apesar de legítimas, findaram numa profusão de medidas sobrepostas, descoordenadas, sem foco e, mais grave, com pouca atenção aos efeitos da concentração intrarregional e interpessoal da produção e riqueza em porções muito restritas da região. Não há um vínculo necessário entre estas duas políticas, *stricto sensu*, econômicas e sociais.

No primeiro caso, os fundos constitucionais (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE), os fundos de desenvolvimento (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE) e os incentivos fiscais, apesar de continuarem presentes como instrumentos importantes na ação produtiva regional, desde os anos 1960, não são mais, como no passado, aqueles com maior relevância regional. Instrumentos não tradicionais como *royalties*, fundos de participação de municípios e de estados (FPM e FPE), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), outros novos instrumentos administrados por instituições financeiras de vulto, como BNDES, BNB, Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil (BB) e mesmo bancos privados (microcrédito, por exemplo), e outros recursos advindos de fundos internacionais (investimento direto estrangeiro – IDE) têm não só maior volume, mas possivelmente maiores efeitos ou impactos na dinâmica econômica e social local ou regional. Estes instrumentos, porém, não têm sido capazes de reduzir as desigualdades sociais e econômicas internas e inter-regionais, pois a decisão ou a escolha – individual ou social – de prioridades para o uso destes instrumentos não são necessariamente compatíveis com a amplitude das demandas sociais da região.

Essas, muitas vezes, são tratadas de forma divergente pelas políticas econômicas, ligadas ao emprego produtivo, e sociais, de benefícios e assistência. Para alcançar efeitos mais duradouros na estrutura social e produtiva regional, os estímulos à organização produtiva e à geração de emprego e renda regional (política econômica) deveriam ser convergentes ou complementares com as políticas sociais e de assistência. A análise da realidade regional demonstra que não necessariamente as duas orientações das políticas sociais e econômicas atuam na mesma direção: uma, focada em transferências e assistência social, em particular para as zonas rurais; outra, baseada em grandes investimentos em infraestrutura, concentrada fortemente no litoral da região Nordeste, em especial, nas três principais capitais (Fortaleza, Recife e Salvador) e suas respectivas regiões metropolitanas.

Não obstante a forte concentração, esse conjunto de instrumentos tem sua execução pulverizada na rede urbana regional; os recursos públicos e privados são efetivados ou executados, de fato, nos municípios. Os centros urbanos reagem e

refletem as dinâmicas socioeconômicas regionais: demográficas, de investimentos, de fluxos de bens e serviços (oferta e demanda) etc. Eles podem ser considerados *meios* (federativos ou administrativos) que, devidamente analisados e articulados, favorecem uma ligação ou um papel efetivo de articulação entre os diagnósticos e os objetivos regionais. O papel das cidades – em particular aquelas de médio porte – e da rede urbana regional pode ajudar de maneira efetiva na orientação dos recursos públicos e privados, com capacidade de gerar efeitos externos para outras localidades (urbanas ou rurais) de menor dimensão em sua região de entorno. Não há planejamento razoável que dê conta de articular e integrar ações de 5.565 municípios, nas 27 Unidades Federativas, na sua maioria pequenos núcleos urbanos com baixa autonomia para gerar dinâmica econômica e dotar a sociedade local com autonomia própria.

4 ARRANJOS FEDERATIVOS TERRITORIALIZADOS: INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO

A CF/88 prevê, além das específicas, várias competências comuns ou responsabilidades compartilhadas entre o governo federal, os estados e os municípios, como forma de dotar as esferas federativas de uma maior coordenação ou cooperação, tratadas, por exemplo, nos citados Artigos 23, 24 e 43. A partir desta previsão normativa maior, é possível encontrar diversos dispositivos legais ou institucionais em que figuram a possibilidade de arranjos federativos: consórcios (municipais, público-privados etc.), Rides, APLs, programas sub ou mesorregionais, entre outras. Todas estas construções, apesar de não serem concebidos necessariamente dentro de objetivos regionais, podem ser convergentes com o método aqui proposto, em que o território atua como mecanismo orientador para a construção de arranjos federativos cooperativos. Entende-se que este instrumento supera algumas limitações das figuras anteriores, nas quais predominam objetivos restritos nos arranjos e nas ações federativas, muitas vezes com uma visão setorial, limitada, desagregada ou difusa de desenvolvimento.

Uma proposta de planejamento mais articulada pode ser apresentada a partir do estudo sobre a rede de cidades (Regiões de Influência das Cidades – REGIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o qual mostra que algumas cidades possuem uma "centralidade" e uma influência maior numa determinada área (espaço ou território), região ou sub-região, em função de uma estrutura administrativa mais sofisticada (especialmente no caso das capitais), mas, também, de uma infraestrutura social e produtiva que se destaca em relação a outras localidades. Isto se reflete em termos de maiores escalas na provisão e fluxos mais intensos de bens e serviços públicos e privados em torno delas. As funções urbanas diferenciadas, com níveis distintos de centralidades urbanas, trazem a proposta inovadora de que o planejamento regional deveria focar ações públicas

e privadas nestas cidades ou núcleos urbanos “estratégicos” (BRASIL, 2008a), com capacidade de articular seu entorno. O território e a rede urbana surgem, assim, como instrumentos fundamentais para o estabelecimento de estratégias para o planejamento do desenvolvimento regional, conciliando interesses e ações específicos federais (integração nacional), estaduais (integração regional) e municipais (comunidades locais – “consórcios”).

Nesse sentido, o estudo do MP (BRASIL, 2008a) que trata do papel do território para orientar o PPA federal 2008-2011 é adotado aqui como uma referência, pois incorpora a REGIC (e outros estudos da rede urbana; ver Mendes, 2009) e *orienta* o PPA nacional, a partir de 2008, mais em linha com os preceitos constitucionais descritos, na introdução, do que outros planos ou políticas que, concebidos dentro uma estrutura executiva “setorial” (Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, PNDR etc.), não são capazes de orientar e articular as demais políticas efetivamente setoriais (PDP, Plano de Ação da Ciência, Tecnologia e Inovação – PCTI, de Educação, Saúde etc.).

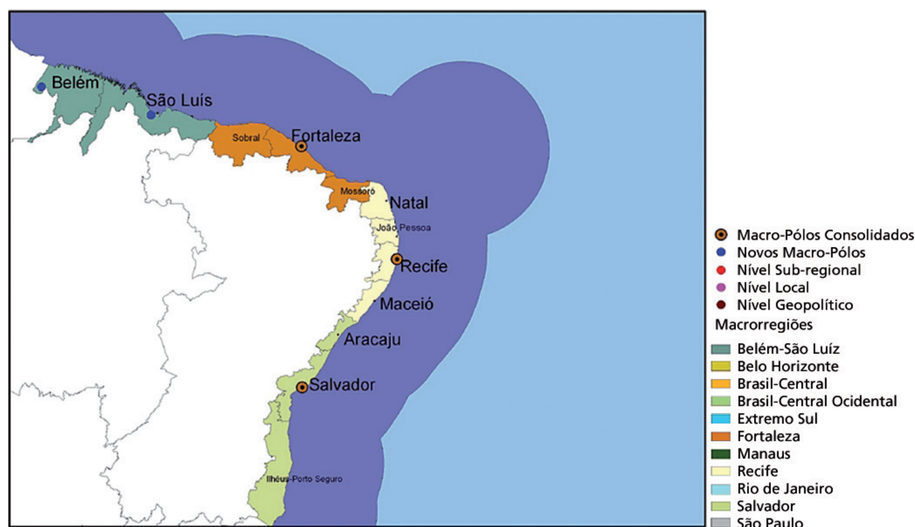
No caso do Nordeste, consideram-se três territórios ou regiões estratégicas (mapas 1 a 3): Litoral, Semiárido (sertão) e Centro-Norte (ou Cerrado). Em cada uma destas regiões, alguns centros urbanos e sua área de abrangência têm maior relevância na estruturação de uma ação estratégica regional, para a execução de programas e projetos específicos, capazes de conciliar prioridades, instrumentos e agentes estaduais, municipais e federais.

No Litoral (mapa 1), as três principais capitais – Fortaleza, Recife e Salvador –, para além das suas regiões metropolitanas, têm maior influência na implantação de uma agenda regional, mas outros centros urbanos podem ter papéis estratégicos em dimensões ou abrangências sub-regionais litorâneas; como exemplos, numa hierarquia inferior à anterior, São Luiz e Natal; e João Pessoa, Maceió, Aracaju e, ainda, Sobral, em categoria abaixo. Da mesma forma, na região semiárida (mapa 2), diversos centros urbanos e suas áreas de abrangência oferecem estruturas econômicas e sociais capazes de dinamizar sub-regiões no interior do Nordeste, tais como Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha (“Crajubar”), no Ceará; Sousa-Patos, na Paraíba; Petrolina-Juazeiro, na fronteira Bahia-Pernambuco; e Vitória da Conquista, na Bahia. Nos cerrados nordestinos (Centro-Norte – mapa 3), os centros e as respectivas sub-regiões do entorno de Barreiras, na Bahia, Floriano-Uruçuí, no Piauí, e Imperatriz, no Maranhão, são outros exemplos. Além de reduzir a primazia do Litoral quanto aos estímulos ao desenvolvimento regional, estes polos e grupamentos urbanos no interior podem constituir uma nova rede urbana, mais policêntrica, na região Nordeste, interiorizando a dinâmica social e econômica regional. Esta orientação pode vir a ser, inclusive, uma forma de conter a forte aglomeração populacional nas capitais que vem causando deseconomias urbanas de escala relevantes – violência, pobreza, desemprego etc. (MENDES, 2005).

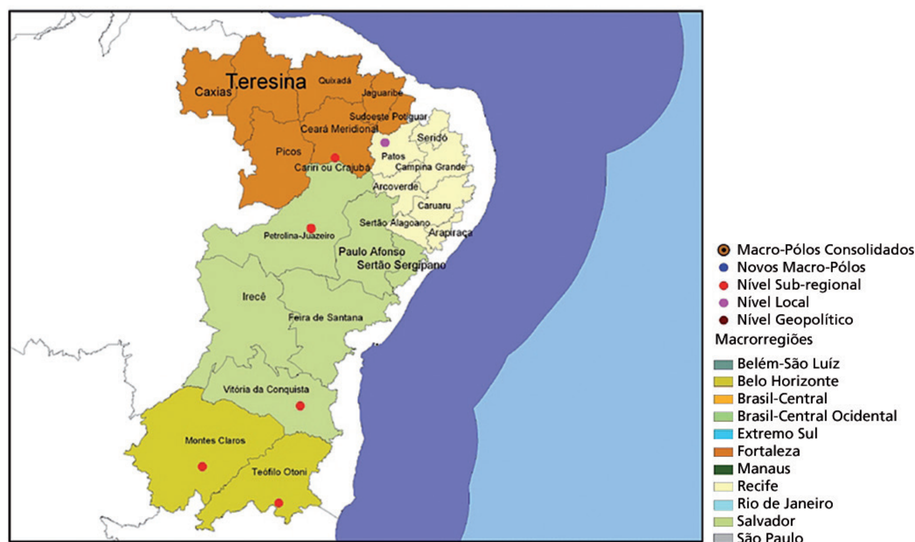
MAPAS 1, 2 E 3

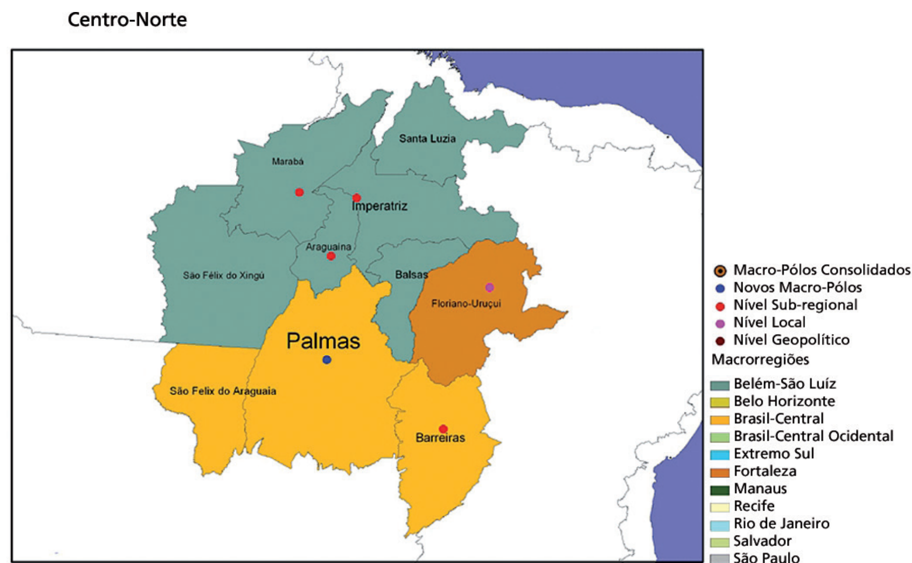
Regiões e núcleos urbanos estratégicos – Nordeste

Litoral Norte-Nordeste



Semiárido

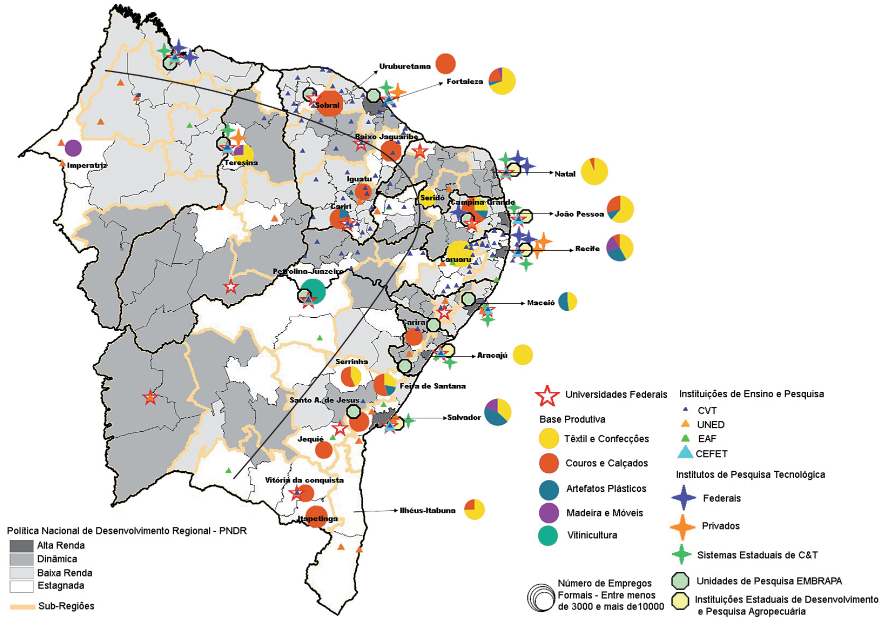




Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP (Brasil, 2008a).

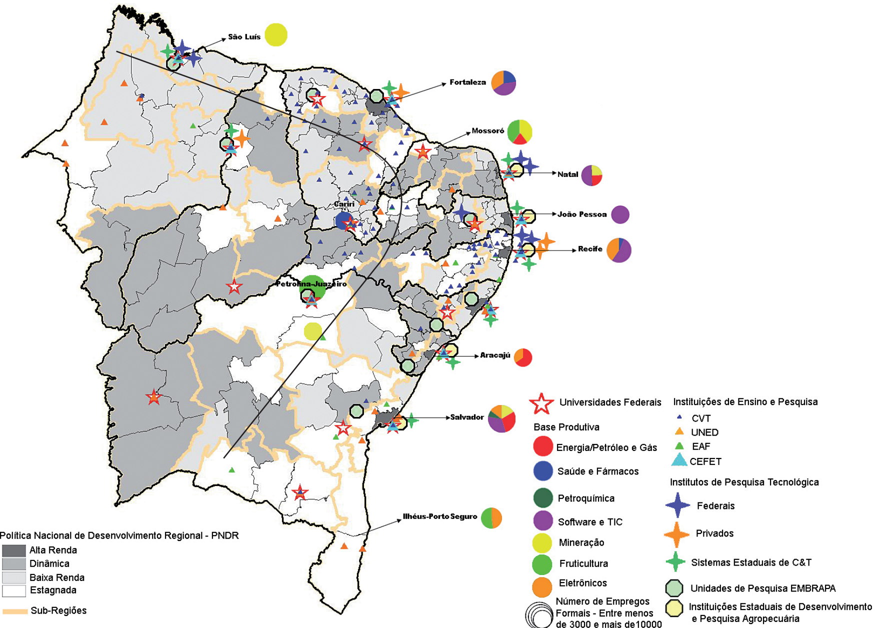
Essa distribuição de papéis urbano-regionais, que podem ser explicitados por meio de "consórcios ou arranjos federativos" dentro de cada região (grupamentos de municípios), deve ser combinada e apoiada, ainda, na estrutura institucional e técnico-científica e produtiva interna. Entidades públicas e privadas, de caráter federal, regional ou estadual podem ser localizadas e relacionadas com os setores produtivos considerados mais relevantes do ponto de vista regional e internacional (mapas 4 e 5), a despeito da forte concentração no Litoral.

MAPA 4
Setores e instituições no Nordeste – Mercado regional



Fonte: MP (Brasil, 2008a).

MAPA 5
Setores e instituições no Nordeste – Mercado internacional



Fonte: MP (Brasil, 2008a).

A matriz setorial do Nordeste é combinada em diferentes níveis ou escalas de atuação em que padrões de competitividade distintos são requeridos nos mercados regionais, e em nível nacional e internacional. A maneira como a estrutura de inteligência regional deveria atuar sobre esta estrutura produtiva diferenciada também seria diversa e adaptada aos aspectos particulares de cada sub-região específica. As universidades federais ou estaduais, as diversas unidades da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), as escolas técnicas, os centros de educação tecnológica e outros órgãos públicos e privados de apoio à atividade produtiva devem ser articulados para dar suporte às ações produtivas internas e à capacitação direcionada dos recursos humanos da região dentro desse ambiente de cooperação federativa.

A visão territorial do papel de cidades-núcleos e da rede urbana regional pode ser complementada por uma concepção que integre, no território, a *estrutura* produtiva (não somente os *setores* produtivos) e as instituições (e seus instrumentos) públicas e/ou privadas capazes de não somente estudar ou pesquisar os problemas da região, mas também *intervir* de maneira articulada e coordenada. Não se trata, somente, de uma estruturação de sistemas *produtivos* (*à la* APLs), mas de um "sistema institucional-territorial-produtivo", a exemplo do que vem sendo adotado por países como a França e a Espanha.[8] A dificuldade de se encontrar no Brasil um APL na concepção plena do termo é proveniente da baixa institucionalidade local, que se reflete na exígua capacidade de governança das aglomerações e na "inexistência de um pacto territorial em prol do desenvolvimento" (COSTA, 2010). Isto complementado com o fato de que "a principal falha do governo, hoje, tem a ver com os *meios*, não com os *objetivos*" (OSBORNE e GAEBLER, 1994, p. 19).

No "modelo" vigente para o Nordeste, algumas características podem ser consideradas relevantes (ver MENDES e MONTEIRO NETO, 2011), em virtude da forte concentração da infraestrutura (inclusive produtiva) pública e privada no litoral associada com uma demanda social não necessariamente concentrada, apenas, no litoral. Não por acaso, os programas sociais e de previdência têm se pautado ou focado fundamentalmente nas áreas rurais. Uma hipótese aventada é de que a região pode estar vivenciando um "descolamento" entre políticas públicas sociais e econômicas (ou produtivas). Mesmo no caso de políticas econômicas, *stricto sensu*, é possível encontrar tal descolamento, ao se comparar, por exemplo, a ação de mecanismos públicos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e outros programas federais para a zona rural (PRONAF e Territórios da Cidadania).

8. Dos 958 APLs do Brasil (segundo o MDIC), 428 estão no Nordeste, sendo 310 (72%) no setor primário.

Considera-se, assim, a complementação de um "modelo de consumo de massa" com um "*modelo de produção, educação e geração de emprego em massa*" na região Nordeste, compreendendo uma gama de investimentos complementares em setores educacionais, do mercado de trabalho, e produtivos (especialmente, agropecuária e indústria). Não é consistente a afirmação de que a economia nordestina deverá se transformar, como uma tendência moderna global e nacional (em particular nos estados mais ricos), em uma estrutura eminentemente de serviços. O crescimento da participação deste setor, que é fato, deve estar acompanhado de uma estrutura industrial e agropecuária condizente para a manutenção de uma dinâmica equilibrada da *matriz produtiva regional*.

As etapas principais desse modelo funcionariam, sumariamente, da seguinte forma: primeiro, por meio de um "pacto federativo" (entre União, estados e municípios) e a definição dos papéis de cada instância e de seus respectivos órgãos responsáveis; segundo, mediante *escolhas* de escalas territoriais de ação (internacional, nacional, regional, estadual, sub-regional e local), em que o papel de núcleos urbanos relevantes, como meios de ação federativa compartilhada, é fundamental; e, em terceiro, por meio de seleção de instrumentos privados e públicos, nas suas diversas instâncias, que fossem capazes de, juntos, constituírem estímulos efetivos à geração de produto, emprego e renda regional.

5 CONCLUSÕES

O diagnóstico recente da região Nordeste (MENDES e MONTEIRO NETO, 2011) revela uma aparente contradição quando se demonstra que os avanços conseguidos pela região somem diante de uma situação *estrutural* permanente, de uma parcela historicamente constante no produto nacional, em torno de 13%. A esta tendência se soma um hiato entre os problemas e as soluções ainda existentes, como a baixa capacidade de demanda interna baseada em uma renda média regional de 47% da média nacional e, apesar do consumo crescente, a dificuldade em ampliar a capacidade produtiva interna. Os instrumentos por meio dos quais se pode intervir para modificar esta realidade estão calcados em gastos públicos *per capita* inferiores ao nível nacional em setores fundamentais, como educação e saúde, em despesas de investimentos estaduais e federais muito aquém do requerido e em um comércio exterior deficitário, o que demonstra a fragilidade produtiva interna, a despeito de um crescente aumento na capacidade de consumo (via aumento de renda não necessariamente salarial) e de emprego (de baixa qualidade e informal).

Enquanto forma de consolidar o incremento recente na capacidade de demanda da população, pautado em programas assistenciais e previdenciários ("modelo de consumo de massa"), defende-se uma agenda para a geração de emprego e renda salarial, por meio de incentivos e financiamentos à produção

regional ("modelo de produção em massa"). Para isso, um método de planejamento estratégico setorial-territorial é tratado e considerado importante, neste capítulo, associando-se as visões setorial e territorial da estrutura produtiva regional. Trata-se de uma referência importante para a focalização dos instrumentos públicos, coordenando as três esferas federativas, em especial em alguns centros urbanos que têm ascendência dentro da rede de cidades na região.

É necessário avançar de uma produção de diagnósticos regionais para uma avaliação profunda e articulada dos *meios* (institucionais, em especial) e dos *instrumentos* (orçamentários, financeiros etc.) disponíveis e passíveis de serem utilizados de maneira coordenada, focada e efetiva na região. Para isso, são revelados aqui alguns caminhos por meio do conhecimento da matriz institucional regional, nas suas diversas instâncias, para a definição de suas competências e dos papéis de cada agente público e privado; a identificação dos principais instrumentos e mecanismos fiscais, orçamentários, financeiros, de crédito etc. capazes de prover recursos suficientes para uma ação coordenada e focada setorial e territorialmente; a priorização de "lugares", núcleos urbanos ou sub-regiões estratégicas, por meio dos quais seria orientado este processo de ação articulada institucional e instrumental (pública e/ou privada); e, por fim, a priorização de áreas ou setores em que se concentrariam as maiores apostas ou investimentos. Em suma, trata-se de reduzir a grande desigualdade e heterogeneidade estrutural da região.

Para finalizar, este estudo propõe uma mudança de prioridade nas análises regionais, de meros diagnósticos com suas correlações implícitas para a identificação dos elementos ou instrumentos *causais* capazes de modificar a realidade regional, ainda frágil. Pressupõe-se a formulação de propostas concretas, com a identificação clara dos mecanismos fundamentais de ação pública e/ou privada capazes de gerar e gerenciar efetivamente e de maneira sustentável uma capacidade econômica regional e uma dinâmica própria de produção, de geração de emprego e de renda salarial. Os cenários apresentados mostram o desafio da necessidade de aumentar o diferencial de crescimento regional, para ocorrer a convergência em relação ao produto e renda média nacionais. Uma melhor utilização do planejamento e de seus instrumentos, com avaliação de seus efeitos e confrontação com metas objetivas e factíveis pode, se não assegurar um cenário futuro ideal, pelo menos orientar de maneira mais racional os recursos públicos e privados.

O objetivo maior de uma abordagem como esta é tentar conciliar *planejamento* e *orçamento,* buscando uma integração ou coordenação de instrumentos disponíveis nas várias esferas federativas e uma focalização ou priorização territorial-setorial. Para isto, precisa-se rediscutir a forma como as decisões são tomadas ("escolha social"), a maneira como o orçamento é construído e "dividido" entre os agentes públicos federais, estaduais e municipais (associado a um planejamento estratégico

mais articulado) e os impactos dos mecanismos e instrumentos (se compatíveis com os problemas fundamentais e com as metas/objetivos relevantes, nas suas diversas escalas), avaliados dentro de uma nova agenda regional de desenvolvimento.

Este capítulo pretendeu tão somente situar e apresentar a discussão sobre o papel do planejamento territorial para a construção de arranjos federativos em prol do desenvolvimento regional e nacional, que se inclui entre as linhas de pesquisas específicas no grupo de trabalho sobre federalismo do Ipea.

REFERÊNCIAS

AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). **A economia do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010.

BERGSTROM, T.; GOODMAN, R. Private demands for public goods. **The American Economic Review**, v. 63, n. 3, p. 280-96, 1973.

BRASIL. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília, 2008a.

______. Ministério da Ciência e Tecnologia. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos **Agenda estratégica em C,T&I para o desenvolvimento regional**: região Nordeste. Brasília, 2008b. 58 p. (Relatório Final). Disponível em: <http://www.cgee.org.br/busca/ConsultaProdutoNcomTopo.php?f=1&idProduto=4957>. Acesso em: 15 mar. 2011.

BORCHEDING, T.; DEACON, R. The demand for the services of non-federal governments. **American Economic Review**, v. 62, p. 891-901, 1972.

BUARQUE, S. **Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais**. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 939).

COSTA, E. Os arranjos produtivos locais e o desenvolvimento regional. **Boletim Regional**, Brasília, 2010.

IANNI, O. **Estado e planejamento no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

KRUGMAN, P. Increasing returns and economic geography. **Journal of Political Economy**, v. 99, p. 483-499, 1991.

MENDES, C. C. **A demanda por serviços públicos municipais no Brasil**: a abordagem do eleitor mediano revisitada. Tese (Doutorado) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

______. Rede urbana, território e desenvolvimento regional. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, 2009.

MENDES, C. C.; MONTEIRO NETO, A. **Planejamento, instrumentos e resultados**: avaliação da compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do nordeste. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1.633).

MENDES, C. C.; SAMPAIO, M. C. Estimando a demanda por serviços públicos nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, v. 60, n. 3, p. 281-296, 2006.

MUSGRAVE, R. **The theory of public finance**. New York: McGraw-Hill, 1959.

OATES, W. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Bruce Jovanovich, 1972.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: Comunicação, 1994.

SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditure. **Review of Economics and Statistics**, v. 36, p. 387-389, 1954.

TIEBOUT, C. A pure theory of local expenditures. **The Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, Oct. 1956.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARAÚJO, T. B. Nordeste, nordestes, que Nordeste? *In*: AFFONSO, R.; SILVA, P. (Orgs.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995. p. 125-56.

ARAÚJO, L.; LIMA, J. P. Transferências de renda e empregos públicos na economia sem produção do semiárido nordestino. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 33, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2008.

LUCAS, R. On the mechanisms of economic development. **Journal of Monetary Economics**, v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.

MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional em crise**: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90. 2005. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2005.

PACHECO, C. A. **Novos padrões de localização industrial? Tendências recentes dos indicadores de produção e do investimento industrial**. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 633).

PRADO, S. Caracterização do sistema brasileiro de partilha. *In*: PRADO, S.; QUADROS, W.; CAVALCANTI, C. (Orgs.). **Partilha de recursos na Federação brasileira**. São Paulo: FAPESP/FUNDAP/Ipea, 2003.

ROMER, P. Increasing returns and long-run growth. **The Journal of Political Economy**, v. 94, n. 5, p. 1.002-1.037, 1986.

STIGLITZ, J. **Economics of the public sector**. New York: W. W. Norton & Company, 1986.

CAPÍTULO 6

DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS NA GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

Renato Balbim*
Maria Fernanda Becker**
Marco Aurélio Costa***
Miguel Matteo****

1 INTRODUÇÃO

A metropolização não consiste, a rigor, em um fenômeno. Trata-se de um processo histórico que expressa a estrutura, a forma e a dinâmica socioespacial e assume algumas feições particulares no capitalismo, especialmente em sua periferia. É no espaço metropolitano que se encontra expresso de forma mais viva o conjunto de contradições e de tensões produzidas por este modo de produção, à medida que a constituição e o desenvolvimento das metrópoles são estimulados e refletem, ao mesmo tempo, o avanço das forças produtivas e da produção de riquezas possibilitado pelo desenvolvimento capitalista e pelos processos socioespaciais de segmentação, fragmentação e exclusão que são seu corolário.

Dessa forma, é possível destacar certos parâmetros globais que regem o funcionamento e a evolução das metrópoles, ao mesmo tempo em que cada uma delas tem especificidades, que se devem "à história do país onde se encontram e à sua própria história local" (SANTOS, 1990, p. 9). Assim, o que se pretende discutir neste estudo são algumas especificidades da questão metropolitana no Brasil, muito particularmente no que tange à gestão metropolitana *vis-à-vis* o processo de institucionalização das regiões metropolitanas (RMs).

Analisam-se as relações existentes entre o processo metropolitano – que pode ser identificado e caracterizado a partir de diferentes abordagens, complementares ou mesmo divergentes, dependendo da perspectiva teórico-conceitual que embasa esta qualificação – e a constituição legal de RMs, a partir das condições institucionais que

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
** Pesquisadora do Programa Nacional de Pesquisa para o Desenvolvimento da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
*** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Assessoria de Planejamento e Articulação Institucional de Projetos e Pesquisas (Aspla) do Ipea.
**** Diretor Adjunto da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

regulam esse reconhecimento jurídico e possibilitam a adoção de soluções de gestão do conjunto de atividades e serviços que são compartilhados pela população dos diferentes municípios que compõem a metrópole – e as funções públicas de interesse comum.[1] Este texto aborda, portanto, a *metropolização institucional* vivida no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 e discute alguns dos elementos relativos à gestão das RMs do país, buscando apontar os desafios e as perspectivas relativos à organização destes territórios, expressos nas várias faces da metropolização no Brasil: o avanço do processo socioespacial de metropolização; a ampliação do número de RMs; a fragmentação da gestão metropolitana; e o relativo abandono/fragilização desta questão, ausente da agenda política nacional.

Quanto ao processo de formação e consolidação das metrópoles, faz-se necessário explicitar alguns entendimentos simples sobre a questão. Parte-se, aqui, do reconhecimento de que a formação das metrópoles decorre da intensificação do processo de urbanização e reflete o desenvolvimento de pelo menos um núcleo urbano (uma cidade nuclear), em torno do qual se desenvolvem outros núcleos urbanos a ele articulados, integrados e, finalmente, conurbados.[2]

A metropolização consiste em um processo de integração de território a partir de uma cidade-núcleo, configurando um território ampliado, em que se compartilha um conjunto de funções de interesse comum. Portanto, a metropolização expressa a concentração de pessoas, de investimentos, de atividades e de poder em uma cidade – ampliada ou em ampliação. E esta metropolização pode comandar um território maior que o da cidade-núcleo e desempenhar papéis de comando e de poder importantes no ordenamento regional e no território nacional, constituindo nós de uma rede de cidades que pode, em uma perspectiva ampliada, inserir-se na própria hierarquia da rede mundial de cidades.

Ainda que possa haver um debate em torno do que caracteriza o processo de formação das metrópoles,[3] o papel fundamental de tais territórios é considerado

1. Do ponto de vista institucional, há um reconhecimento legal dessas funções. A partir da CF de 1988, a definição das funções públicas de interesse comum passou a variar de estado para estado, conforme detalhado na seção 3 deste capítulo.

2. A expressão "conurbação" teria sido cunhada por Patrick Geddes, em 1915, para descrever o fenômeno de urbanização e metropolização de Londres e das regiões industriais inglesas.

3. No caso do espaço de fluxos de Castells (1995; 1999), que remeteria a uma sociedade pós-industrial, liberada de condicionantes geográficos, alguns nós nesta rede de fluxos informacionais seriam necessários, e estes ocorreriam ou teriam seu controle situado justamente nas metrópoles, dadas suas condições técnicas e científicas e informacionais. Da mesma forma, para os teóricos das *world cities* (HALL, 1997), ou *global cities* (SASSEN, 1991; 1994), as metrópoles são pontos essenciais na economia contemporânea, tendo em vista a concentração de serviços especializados e de grande porte, que permitem a conexão com outras metrópoles, em um mundo globalizado. Allen Scott – assim como Michael Storper, Edward Soja e John Agnew, todos da Universidade da Califórnia, ver Scott *et al.* (1999) –, por sua vez, define o conceito de *city region*, que pode ser desde uma área metropolitana como até um conjunto de regiões que se integram produtivamente. Para eles, ao contrário dos anteriores, a concentração espacial das atividades favorece a atividade industrial – ainda o motor da economia –, ao diminuir os custos de transação em um mundo de produção em que a tecnologia joga um papel crucial. Para Veltz (1996; 2002), as metrópoles não permitem apenas o acesso a mercados de trabalho qualificados, a uma demanda numerosa, diversa e sofisticada e à boa infraestrutura. O fundamental, além do futuro previsível dos cálculos racionais, seria o que a dimensão metropolitana oferece como garantia para um futuro incerto, muito mais que outros tipos de território.

em todas as correntes teóricas, e alguns elementos de consenso permitiriam que pesquisadores e teóricos de diferentes perspectivas analíticas partilhassem do reconhecimento da existência de algumas metrópoles. É o caso de Nova Iorque, Londres e Paris, no plano internacional, assim como o de São Paulo e do Rio de Janeiro, no plano nacional.

Assim, há um conjunto de metrópoles quase unanimemente reconhecidas como tal, tanto a partir da escala de ação quanto quando analisadas como fenômeno social e espacial. Mas no Brasil, em particular, como se verá a seguir, há um conjunto de aglomerações urbanas que não são reconhecidas por todos como metrópoles, ainda que se reconheça que tanto algumas destas aglomerações, quanto algumas metrópoles, desempenhem um papel importante no desenvolvimento de seus territórios e de suas regiões de influência, conquanto sejam polos de desenvolvimento.

No Brasil, esse descolamento entre o reconhecimento de uma metrópole – ou seja, a identificação e a caracterização do processo de metropolização – e a instituição de uma RM tem se aprofundado, desde as alterações trazidas pela CF de 1988. As metrópoles brasileiras definidas como tal nos anos 1970, têm seu Estatuto de RM acoplado ao processo histórico que levou à produção do espaço metropolitano.[4] No entanto, diversas aglomerações urbanas e um conjunto expressivo de microrregiões, que sequer apresentam a ocorrência de núcleos urbanos conurbados e que partilhem um conjunto expressivo de funções públicas de interesse comum, possuem o Estatuto de RM, ainda que não constituam territórios reconhecidos como metropolitanos. Estas são regiões metropolitanas sem metrópoles.[5]

O descolamento entre o processo metropolitano e seu reconhecimento jurídico-institucional configura um elemento chave para: *i)* contribuir para o debate sobre o que são as RMs no Brasil, sua formação e como este reconhecimento relaciona-se a projetos de desenvolvimento regional e nacional; e *ii)* identificar e caracterizar o que seriam os desafios e as perspectivas para a gestão das RMs legalmente instituídas, o que remete ao debate sobre a questão federativa e a cooperação entre os entes federados.

Assim, na segunda seção deste texto, será feito um breve histórico institucional das RMs no país, a partir da criação das primeiras destas, em 1973. Para isto, deve-se passar pelas alterações introduzidas pela CF de 1988, que levaram à

---

4. Não se quer aqui afirmar que isso se tenha dado sem conflitos e/ou assimetrias. A própria regionalização que criou as metrópoles, em 1973, assumiu critérios ao menos bastante flexíveis ao definir Belém entre as primeiras oito RMs. Sobre este histórico, ver Souza (2006a).

5. Vale salientar que a aceleração do processo de metropolização institucional observada nos últimos anos não espelha, de forma acurada, esse tipo de processo no país, havendo um claro descolamento entre um e outro. Para ilustrar este descolamento, ver na seção 3 deste capítulo o quadro que observa a classificação dos principais municípios das RMs atuais no estudo *Região de Influência das Cidades* (REGIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

fragmentação institucional da gestão metropolitana decorrente do novo arranjo federativo, notadamente no que diz respeito à questão da definição das competências relativas ao planejamento e à gestão urbana e regional, em geral, e metropolitana, em particular.

O quadro atual, em que são reconhecidas 37 RMs e três regiões integradas de desenvolvimento (Rides),[6] será retratado na terceira seção, que apresentará elementos sobre a gestão das funções públicas de interesse comum nestes territórios e os arranjos e desenhos institucionais que estão sendo empregados na gestão destas funções. Será feita ainda uma breve caracterização destas RMs e Rides, para demonstrar sua grande diversidade – ainda que não se pretenda aqui apresentar um quadro detalhado das condições sociais e econômicas destes territórios.

Na última seção, a partir das discussões e dos elementos críticos apresentados no capítulo, são apresentadas as considerações finais, que procuram informar acerca dos desafios e das perspectivas da gestão metropolitana no país, em uma discussão que passa, necessariamente, pelo debate em torno do modelo de federalismo brasileiro.

2 HISTÓRICO INSTITUCIONAL DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

2.1 As primeiras regiões metropolitanas do Brasil e o modelo inicial de gestão metropolitana

As primeiras nove RMs foram instituídas no Brasil por leis complementares federais no começo dos anos 1970.[7] No período de maior centralização e concentração de poder e de recursos no nível da União, durante a ditadura militar, as RMs eram compreendidas como parte de uma estratégia de desenvolvimento nacional, remetendo-se ao projeto centralizado e tecnocrático de planejamento que culminaria com o lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), no fim de 1974.

O crescimento do país, desacelerado apenas com a crise do petróleo em 1973, determina os cursos da ação do governo federal na integração do território e na criação de fluidez para pessoas e mercadorias, sendo que as grandes cidades – alçadas em 1973 à condição institucional de RMs – têm papel fundamental nesta estratégia por serem as áreas do território que concentram os meios e os modos de efetivação do projeto nacional em curso.

6. Regiões integradas de desenvolvimento, ou Rides, equivalentes à RM quando se abarca municípios de mais de uma Unidade da Federação (UF).

7. As primeiras oitos RMs foram instituídas pela Lei Complementar Federal (LCF) no 14 de 1973, enquanto a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) seria criada por meio da LCF no 20, de 1o de julho de 1974, que determinou, entre outras normativas, a fusão dos estados de Guanabara e Rio de Janeiro, que vigorou a partir de 15 de março de 1975.

Nesse período, são inauguradas as estruturas de planejamento formal de longo prazo, até então precárias no país. Orçamento, planejamento e estruturas técnicas capazes de projetar a intervenção do Estado de maneira articulada e continuada, se existiam nos países desenvolvidos, ainda eram novidades no Brasil. Em 1964, foi criado o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea), transformado no Ipea, em 1967, e que elaborou, junto ao Ministério do Planejamento, o Plano Decenal 1967-1976, que, não implementado, deu referências para os PNDs que se seguiram.

Em 1966, foram criados setores de desenvolvimento urbano no âmbito do Ministério do Planejamento e do Ipea. E em 1967, o Ministério do Interior criou um setor voltado exclusivamente para assuntos municipais.

Desde 1964, há uma forte presença do governo federal na política urbana. Efetivamente e pela primeira vez no país, passa a existir uma política habitacional com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), este último tendo como um de seus objetivos a implantação de um sistema nacional de planejamento local integrado, com financiamento para o desenvolvimento dos planos diretores locais.

Os PNDs (I PND, Lei nº 5.727 de 1971, e II PND, Lei nº 6.151 de 1974) inauguraram a ação concertada do Estado na integração de todo o território nacional, sendo o II PND mais explícito no que se refere à cidade, pois dedica um capítulo especial ao desenvolvimento urbano.

O II PND reconhece que o Brasil se torna um país urbano e, com isto, vincula a questão urbana a uma estratégia de desenvolvimento e integração nacional. As metrópoles nacionais, definidas concomitantemente, passam a ser um meio e instrumento da política do Estado central para desenvolver o país, por meio da canalização de investimentos para estes territórios. Além disso, os intensos movimentos migratórios para estas cidades e o crescimento do "milagre econômico" implicavam aumento da demanda por investimentos em infraestrutura social e urbana nestas metrópoles.

É nesse contexto que surgem, em 1973, as primeiras RMs, seguidas da instituição da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU),[8] que tinha como finalidade implantar o sistema de RMs e propor diretrizes, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, além de elaborar as normas para sua implementação. Sua extinção só aconteceu com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) em 1979, que deveria propor a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano com base no desenvolvimento

8. Decreto-Lei nº 74.156, de 6 de junho de 1974.

nacional, algo que culminou na edição do Decreto-Lei nº 91.248, de 15 de maio de 1985. Ele define a finalidade, a estrutura e a competência do CNDU, formado por diversos representantes de órgãos públicos e da sociedade civil, tendo particularmente forte a representação das RMs, contando cada uma delas com três representantes definidos pelo conselho deliberativo da RM.

O estabelecimento das primeiras RMs brasileiras foi, portanto, promovido pela União, em uma perspectiva de planejamento que, de alguma forma, inseria a questão metropolitana na agenda de desenvolvimento nacional, como o sistema de regiões metropolitanas,[9] em uma perspectiva integradora do território.

A LCF nº 14 de 1973 determinava a criação, para cada RM, de um conselho deliberativo, com membros nomeados pelo governador do estado – o qual, por seu turno, era nomeado pelo presidente da República –, e de um conselho consultivo, formado por representantes dos municípios que compunham a RM em questão.

O conselho deliberativo tinha como atribuições: promover a elaboração do plano de desenvolvimento integrado da RM e a programação dos serviços comuns; e coordenar a execução de programas e projetos de interesse desta. A lei previa a unificação da execução dos serviços comuns, por meio de concessão, seja para uma entidade estadual, seja pela constituição de uma empresa metropolitana, seja mediante o estabelecimento de convênios que permitissem tal unificação da execução dos serviços comuns.

O conselho consultivo, por sua parte, tinha como atribuições: opinar, por solicitação do conselho deliberativo, em questões de interesse metropolitano; e sugerir ao conselho deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns.

A LCF nº 14 de 1973 trazia ainda a definição dos serviços comuns de interesse metropolitano, a saber: o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; o saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; o uso do solo metropolitano; os transportes e o sistema viário; a produção e a distribuição de gás combustível canalizado; o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental; e os outros serviços, incluídos na área de competência do conselho deliberativo, que viessem a ser definidos por lei federal.

9. O sistema de regiões metropolitanas foi estabelecido pelo Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974, que criava a CNPU. Em seu Artigo 1º consta: "fica criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, com a finalidade de acompanhar a implantação do *sistema de regiões metropolitanas* e de propor as diretrizes, estratégia e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como de acompanhar e avaliar a sua execução" (grifo dos autores).

Finalmente, trazendo um elemento que, posteriormente, viria a se constituir em um dos mais importantes – se não o principal – estímulos à instituição de RMs, a LCF nº 14 de 1973 estabelecia que os municípios inseridos em RMs que participassem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns teriam preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, seja sob a forma de financiamentos, ou garantias para empréstimos.

Alguns autores que participaram do momento em questão defendem a tese de que, mesmo neste momento de planejamento tecnocrático e fortemente centralizado, há um forte descolamento entre as definições técnicas acerca da institucionalização das RMs, o fato político e a realidade do processo de metropolização em si. Maria Adélia de Souza, que trabalhou na elaboração das pesquisas para a definição das RMs, relata que a LCF nº 14 de 1973 foi elaborada à revelia do grupo de estudos incumbidos desta tarefa. A própria regionalização que incluía Belém entre as primeiras oito RMs foi definida nos gabinetes do Ministério da Justiça (MJ). Segundo a professora,

> houve uma gritaria geral por parte de governadores e prefeitos das cidades que não foram consideradas no bojo da regionalização de metrópoles. As cidades escolhidas pelo governo militar receberam ações e destinação de recursos. Desse modo, o desenvolvimento da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil sempre seguiu à margem de todas as reflexões sobre a política urbana brasileira, e até hoje segue à margem das políticas territoriais (SOUZA, 2006a, p. 30).

Ainda que naquele momento inicial, a discussão em torno da criação das RMs tenha sofrido evidentes interferências decorrentes de definições políticas, a criação das RMs pelo governo federal fazia parte de um projeto de desenvolvimento nacional e as RMs federais podiam ser, efetivamente, consideradas metrópoles nacionais ou regionais. Para sua gestão, foram criados instrumentos e mecanismos capazes de efetivar esta institucionalidade. Ou seja, os mecanismos que buscavam possibilitar a gestão das regiões, em um projeto nacional, além de serem destinados recursos para que estas cumprissem o papel designado no contexto do desenvolvimento.

2.2 A CF de 1988 e o federalismo brasileiro

A CF de 1988, no contexto da crise econômica e política dos anos 1980, consiste em uma tentativa de, no processo de reestruturação do Estado brasileiro, repactuar a República – agora em bases democráticas – e estabelecer novas bases para a (re)construção da nação.

A República Federativa do Brasil, formada pela unidade indissolúvel dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, passa a ser regida por uma nova Carta Magna que traz uma combinação de reformulação do pacto federativo, descentralização política e valorização da participação social na gestão pública.

Muitos dos teóricos do federalismo estabelecem uma correlação entre o federalismo e a descentralização. A distribuição de competências entre os entes federados, visando à promoção da cooperação e da solidariedade entre eles, caminha *pari passu* com a descentralização, entendida como a transferência de atribuições, capacidades, recursos e condições técnicas para os entes subnacionais gerirem, de forma autônoma, suas políticas (COSTA, 2008).

Federação e descentralização são percebidas como formas mais eficientes e democráticas de promover o planejamento e a gestão territorial, como sustentam Zimmermann (2005), Castro (2005), Merlin (2004), Souza (2006b) e Rocha (2006).

Na prática, contudo, experiências concretas como a brasileira mostram como é possível a convivência do federalismo formal com a centralização político-administrativa. Não por acaso, os críticos da excessiva centralização do Estado brasileiro chamam atenção para o fato de que apenas a partir da CF de 1988 – salvo, talvez, o curto período de vigência da Constituição de 1946 – é que o Brasil se estrutura, efetivamente, como uma Federação.

Conquanto a CF de 1988 tenha promovido a repactuação da Federação brasileira, reafirmando o federalismo cooperativo, Zimmermann observa que:

> o federalismo cooperativo brasileiro tornou o nosso Estado federal muito mais orgânico e de poderes superpostos. Neste tipo de realidade, com os entes estaduais organizando-se cada vez mais à imagem e semelhança da União, inclusive nos detalhes mais secundários e igualmente danosos à autonomia destes entes federativos, pouco nos resta daquilo que poderíamos conceber como uma verdadeira Federação (ZIMMERMANN, 2005, p. 60-61).

Propondo um federalismo distinto do modelo dual americano, a CF propõe um federalismo por cooperação jurídica (MERLIN, 2004), que reconhece os municípios como entes da Federação, nos termos dos Artigos 1º e 18, embora este reconhecimento não seja plenamente aceito pelos teóricos do direito constitucional.

Castro (2005) considera que os municípios não fazem parte da Federação, por poderem ser extintos ou criados por deliberação das assembleias legislativas, obedecidos os dispositivos constitucionais, por não terem representação no Senado Federal, não poderem propor emendas à CF, ou ainda não possuírem Poder Judiciário.

Merlin (2004) e Zimmermann (2005) tendem a reconhecer o município como ente da Federação, mas fazem críticas ao federalismo brasileiro, considerado como inovador para alguns e como "um exótico sistema federativo tridimensional" para outros.

A polêmica em torno do pacto federativo brasileiro apenas se fez acirrar com a nova Constituição. Autores que trabalham na avaliação de políticas sociais, como Arretche (2000), Melo (1999) e Sposati e Falcão (1990) – para citar alguns –, reconhecem que o pacto se fez acompanhar por um movimento de descentralização da gestão das políticas sociais, assumindo, em alguns casos, a forma da municipalização e, em outros casos, a da estadualização.

No caso brasileiro, em que a refundação da Federação assumiu o perfil de uma descentralização em termos políticos, reconhece-se a combinação da descentralização política e administrativa, reforçada pelos programas voltados para a descentralização das políticas sociais, como é o caso da saúde, da educação e da assistência social.

Em relação à questão tributária, reconhece-se a descentralização dos recursos propiciada pela CF, fazendo elevar a participação de estados e municípios no bolo das receitas governamentais e garantindo uma autonomia relativa para estes no que diz respeito à sua gestão tributário-financeira.

No entanto, para autores como Zimmermann (2005), a CF de 1988, embora funde o *federalismo tridimensional* brasileiro, reforça de forma acentuada o papel da União no âmbito da Federação do Brasil e reduz, excessivamente, as possibilidades de instauração de um verdadeiro federalismo.

Para autores como Castro (2005), embora a descentralização seja uma forma assumida pelo federalismo do país, exemplos de uma recentralização se multiplicam.

Em um balanço sobre a questão do federalismo, da descentralização e das problemáticas regionais, Rocha (2006, p. 47) observa que "a desigualdade regional (...) exige mecanismos de coordenação por parte do governo central como forma de estabelecer políticas compensatórias". Como efeitos negativos da descentralização, considerando as dificuldades encontradas para fazer valer seu projeto, observa-se, então, o "fortalecimento de elites regionais pouco republicanas, competição predatória entre entes federados e falta de cooperação e coordenação intergovernamentais" (ROCHA, 2006, p. 49).

Esse quadro é agravado por questões político-partidárias que impõem desafios para um planejamento territorial descentralizado. À medida que os três níveis de governo estão submetidos a eleições, a existência de rivalidades interterritoriais, sobretudo nos planos regional e local, torna ainda mais difícil a coordenação vertical e horizontal entre os níveis de governo, ficando o planejamento territorial e, em particular, a gestão metropolitana, submetidos à lógica político-eleitoral.

Observadas as críticas aqui apontadas, o reconhecimento do município como ente federado no contexto do novo pacto federativo, associado às políticas de descentralização das políticas sociais, promoveu a valorização da esfera municipal de poder, ainda que o balanço entre o repasse de recursos para os cofres municipais e a transferência de competências para os governos locais apresentassem uma dinâmica de desequilíbrios que se alternaram ao longo dos anos 1990 e 2000 (ARRETCHE, 2000).

O arranjo federativo ensejado pela CF de 1988, no entanto, se valorizou na esfera municipal, ainda que tenha reservado a maior parte das competências legais à União – Artigos 21 e 22 da CF de 1988, em especial (BRASIL, 1998). Este arranjo também ensejou a superposição de atribuições entre os entes federados e promoveu a desvalorização dos estados-membros da Federação, sobretudo no que diz respeito ao planejamento regional (CASTRO, 2005) – ainda que lhes tenha atribuído competência para a instituição de RMs.

A CF de 1988 atribui à União a competência pela elaboração e execução dos planos regionais de gestão do território e de desenvolvimento econômico e social, assim como pela definição das diretrizes do desenvolvimento urbano – incluindo a questão da infraestrutura socioambiental e de transporte (Artigo 21). O parágrafo 3º do Artigo 25 delega aos estados a instituição de RMs, de aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum, enquanto o inciso VIII do Artigo 30 estabelece que cabe ao município a gestão de seu território, por meio do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (BRASIL, 1998).

A coordenação entre os três níveis governamentais mostra-se especialmente complexa. Neste sentido,

> a crise do federalismo brasileiro deve ser encarada com um olhar atento a esse sistema de repartição de competências e ao seu funcionamento (ou não funcionamento), pois dele decorrem as principais deficiências nas relações intergovernamentais, que têm comprometido, de uma forma geral, a eficácia das políticas públicas no Brasil (SOUZA, 2006b, p. 68).

Especificamente em relação ao planejamento e à gestão territorial, a CF de 1988 não só fortaleceu os municípios e promoveu, ao mesmo tempo, uma valorização da esfera e do poder local, concorrendo para a descentralização política do planejamento e da gestão do território, mas também produziu um enfraquecimento do planejamento regional e da gestão metropolitana, mesmo tendo repassado para os estados a competência de instituir as RMs, o que poderia ser interpretado como um movimento descentralizador.

Com a valorização concomitante do poder municipal e, principalmente, as falhas de articulação entre as três esferas de governo e as deficiências nas relações intergovernamentais, expressando os problemas do federalismo brasileiro, a gestão metropolitana no Brasil entra, a partir de 1988, em um processo de enfraquecimento e desarticulação.

Essa desarticulação e esse enfraquecimento da questão metropolitana contrastam com os desdobramentos institucionais da política urbana no Brasil a partir de 1988, que culminaram na aprovação unânime do Estatuto da Cidade, no Congresso Nacional, em 2001, e na criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003.

Esses avanços institucionais são resultantes da articulação social em torno das questões urbanas locais, no que concerne às necessidades de habitação, saneamento e acesso à cidade, e expressam uma diretriz importante de valorização do planejamento, que é entendido como um instrumento da luta pela reforma urbana, orientado para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

A gestão metropolitana, por sua vez, perdeu importância em termos do papel que lhe fora atribuído nos anos 1970 e teve sua eficiência, eficácia e efetividade colocadas em xeque pelo fortalecimento não apenas do poder municipal, mas também do local como lócus da luta política, e pelas deficiências nas relações intergovernamentais no âmbito do federalismo tridimensional brasileiro.

As mudanças de caráter legal-normativo da CF de 1988 – que esvaziaram a institucionalidade da RM, desarticularam o sistema de regiões metropolitanas constituído até então e possibilitaram a criação de novos e diferentes formatos metropolitanos em cada um dos estados, não necessariamente acoplados às estratégias nacionais – foram acompanhadas do esvaziamento dos instrumentos de gestão nacional, identificados com o poder central, logo, com o autoritarismo precedente.

Essa realidade – que tem no município e na descentralização do poder a identificação com a redemocratização que move o período – ganha contornos agudos com as graves e as cíclicas crises macroeconômicas e a perda de outros instrumentos importantes de efetivação das políticas nacionais, como a falência do BNH, em 1986, e a descontinuidade institucional do tema da habitação que vai se verificar até o início dos anos 2000.

As crises econômicas foram acompanhadas por profundas indefinições institucionais no cenário político e na política urbana em especial. Neste último caso, houve indefinições institucionais ao menos até o fim de 1995, quando foi criada a Secretaria de Política Urbana no Ministério do Planejamento, depois substituída pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, ligada à Presidência da República.

Se, no campo das lutas sociais, a questão urbana tem papel relevante e mobiliza a sociedade na proposição de políticas, ações e mesmo de legislação – como a proposição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS),[10] por meio de iniciativa popular em 1992 – no caso da questão metropolitana, as discussões ficam restritas às áreas técnicas dos governos, sendo o maior apelo social da questão, algo extremamente errático e pontual, a discussão do valor das passagens no transporte público intermunicipal.

Pode-se destacar a atuação do Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM), que concentra, desde sua criação em 1995, as discussões acerca da institucionalidade e da gestão metropolitana no Brasil. A partir de 1999, no entanto, o fórum, enquanto entidade de natureza espontânea, sofre da mesma descontinuidade de outras formas de cooperação na Federação brasileira.

Autores como Cardoso (2003), De Grazia (2003), Ribeiro (2003) e Ribeiro e Cardoso (2003), ao fazerem um relato do planejamento urbano no Brasil e de seus principais instrumentos, argumentam que o Estatuto da Cidade deve ser percebido como uma conquista dos movimentos populares e dos setores empenhados em tornar possível a reforma urbana. Pode-se, então, fazer um contraponto ao que se vem dando com a gestão metropolitana, questão pouco enfatizada no âmbito da administração federal e que encontra sérios obstáculos e desafios no sentido de superar as falhas do arranjo federativo brasileiro. Mais que isto, fica evidente que a questão metropolitana não motiva o cidadão metropolitano, que se identifica com questões locais, municipais, de sua cidade, ainda que haja profunda interação e interdeterminação de temas relevantes como os serviços públicos de interesse comum.

3 METROPOLIZAÇÃO INSTITUCIONAL E PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS METRÓPOLES

3.1 O fenômeno da metropolização institucional no Brasil: criação de regiões metropolitanas em um quadro de esvaziamento institucional e de crise financeira

A partir da vigência da CF de 1988, a criação das RMs deixa de ser feita pela União e passa a ser competência dos estados. Inicia-se, então, o aumento no número de RMs instituídas legalmente no Brasil, um processo de metropolização institucional que culmina, hoje, com a existência de 40 regiões, entre RMs e Rides, que envolvem um total de 482 municípios, além do Distrito Federal. Comparativamente, em 1973 eram oito RMs, somando 113 municípios.[11]

10. Instituído pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

11. Essas oito primeiras RMs – a do Rio de Janeiro seria instituída apenas em 1974 – somam, hoje, 177 municípios, resultado da inclusão de novos municípios e da subdivisão de antigos.

O quadro 1 traz a relação das RMs atualmente existentes no Brasil.[12] Neste, consta a referência da lei complementar responsável pela criação da RM ou Ride, o número de municípios relativo à última alteração de sua composição na data de referência – a saber, em 31 de janeiro de 2010 – e a legislação que trata da gestão metropolitana, envolvendo a definição das funções públicas de interesse comum, o desenho institucional da gestão metropolitana e seu modelo de financiamento.

QUADRO 1
Caracterização institucional das RMs no Brasil

RMs	Instrumento legal e data de criação	Número de municípios (31 de janeiro de 2010)	Lei específica que trata da gestão metropolitana
Região Norte – 3 RMs e 15 municípios			
RM de Belém (PA)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	5	LCE[1] nº 27, de 19 de outubro de 1995 (institui a RM e cria conselho e fundo).
RM de Manaus (AM)	LCE nº 52, de 30 de maio de 2007	8	LCE nº 52, de 30 de maio de 2007, complementada pelas LCEs nº 60, de fevereiro de 2008, e nº 61, de abril de 2008.
RM de Macapá (AP)	LCE nº 21, de 26 de fevereiro de 2003	2	Não há lei específica. Sequer a LCE trata da questão metropolitana.
Região Nordeste – 13 RMs, 2 Rides e 172 municípios			
RM do Recife (PE)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	14	LCE nº 10, de 6 de janeiro de 1994.
RM de Salvador (BA)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	13	Não foi encontrada LCE relativa à gestão metropolitana.
RM de Feira de Santana (BA)	LCE nº 35, de 6 de julho de 2011	6	Não foi encontrada LCE relativa à gestão metropolitana.
RM de Fortaleza (CE)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	15	LCE nº 18, de 29 de dezembro de 1999, alterada pela LCE nº 34, de maio de 2003.
RM do Cariri (CE)	LCE nº 78, de 26 de junho de 2009	9	LCE nº 78, de 26 de junho de 2009.
RM da Grande São Luís (MA)	LCE nº 38, de 12 de janeiro de 1998	5	LCE nº 69, de 23 de dezembro de 2003.
RM do Sudoeste Maranhense (MA)	LCE nº 89, de 17 de novembro de 2005	8	LCE nº 89, de 17 de novembro de 2005.
RM de Natal (RN)	LC nº 152, de 16 de janeiro de 1997	10	LCE nº 152, de 16 de janeiro de 1997, e alterações posteriores.

(Continua)

12. As informações sobre as RMs existentes no Brasil têm como referência aprovação de criação e definição de composição e estrutura de RMs em 31 de janeiro de 2010, com exceção dos dados referentes à RM de Feira de Santana (Bahia) atualizados em 26 de agosto de 2011. Por ser matéria de competência estadual, o acompanhamento da composição atualizada das RMs brasileiras exige a consulta permanente às leis complementares estaduais de todos os estados brasileiros. Trata-se, portanto, de um dado que varia muito, exigindo um trabalho cuidadoso na produção e na publicação de informações e de dados sobre as RMs do país.

(Continuação)

RMs	Instrumento legal e data de criação	Número de municípios (31 de janeiro de 2010)	Lei específica que trata da gestão metropolitana
Região Nordeste – 13 RMs, 2 Rides e 172 municípios			
RM de João Pessoa (PB)	LCE nº 59, de 30 de dezembro de 2003	13	LCE nº 59, de 30 de dezembro de 2003.
RM de Campina Grande (PB)	LCE nº 92, de 15 de dezembro de 2009	23	LCE nº 92, de 15 de dezembro de 2009.
RM de Maceió (AL)	LCE nº 18, de 19 de novembro de 1998	11	LCE nº 18, de 19 de novembro de 1998.
RM do Agreste (AL)	LCE nº 27, de 30 de novembro de 2009	20	LCE nº 27, de 30 de novembro de 2009.
RM de Aracaju (SE)	LCE nº 25, de 29 de dezembro de 1995	4	LCE nº 29, de 29 de dezembro de 1995 (lista as funções públicas comuns).
Ride do Polo Petrolina e Juazeiro (PE/BA)	LCF nº 113, de 19 de setembro de 2001	8	A LCE nº 113 remete à gestão da Ride à regulação posterior.
Ride da Grande Teresina (PI/MA)	LCF nº 112, de 19 de setembro de 2001	13	A LCE nº 112 remete à gestão da Ride, à regulação posterior.
Região Sudeste – 7 RMs e 129 municípios[2]			
RM de São Paulo (SP)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	39	LCE nº 94, de 29 de maio de 1974, complementada pela LCE nº 760, de agosto de 1994.
RM da Baixada Santista (SP)	LCE nº 815, de 30 de julho de 1996	9	LCE nº 815, 30 de julho de 1996, e LCE nº 853, dezembro de 1998 – cria a Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem).
RM de Campinas (SP)	LCE nº 870, de 19 de junho de 2000	19	LCE nº 870, de 19 de junho de 2000, e LCE nº 946, de setembro de 2003 (cria a AGEMCAMP).
RM do Rio de Janeiro (RJ)	LCF nº 20, de 1º de julho de 1974	17	LCE nº 87, 16 de dezembro de 1997, e alterações posteriores.
RM de Belo Horizonte (MG)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	34	LCEs nºs 88 e 89, de 12 de janeiro de 2006, e LCE nº 107, de janeiro de 2009 (agência).
RM do Vale do Aço (MG)	LCE nº 90, de 12 de janeiro de 2006	4	LCE nº 88, de 12 de janeiro de 2006 (gestão RMs em MG), e LCE nº 90, de janeiro de 2006.
RM da Grande Vitória (ES)	LCE nº 58, de 21 de fevereiro de 1995	7	LCE nº 318, de 17 de janeiro de 2005, alterada pela LCE nº 325, de janeiro de 2005.
Região Sul – 12 RMs e 127 municípios			
RM de Porto Alegre (RS)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	31	LCE nº 11.740, de 13 de janeiro de 2002.
RM de Curitiba (PR)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	26	LCE nº 111, de 11 de agosto de 2005 (gestão das RMs no PR).
RM de Londrina (PR)	LCE nº 81, de 17 de junho de 1998	8	LCE nº 81, de 17 de junho de 1998, e LCE nº 111, de agosto de 2005 (gestão das RMs no PR).

(Continua)

(Continuação)

RMs	Instrumento legal e data de criação	Número de municípios (31 de janeiro de 2010)	Lei específica que trata da gestão metropolitana
Região Sul – 12 RMs e 127 municípios			
RM de Maringá (PR)	LCE nº 83, de 17 de julho de 1998	13	LCE nº 83, de 17 de julho de 1998, e LCE nº 111, de agosto de 2005 (gestão RMs no PR).
RM da Grande Florianópolis (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	9	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas).
RM de Chapecó (SC)	LCE nº 377, de 17 de abril de 2007	16	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas).
RM do Vale do Itajaí (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	5	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas).
RM do Norte/Nordeste Catarinense (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	2	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas).
RM de Lages (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	2	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas).
RM da Foz do Rio Itajaí (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	5	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas).
RM Carbonífera (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	7	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas).
RM de Tubarão (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	3	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas).
Região Centro-Oeste – 2 RMs, 1 Ride e 39 municípios, além do DF			
RM de Goiânia (GO)	LCE nº 27, de 30 de dezembro de 1999	13	LCE nº 27, de 30 de dezembro de 1999, e alterações posteriores.
RM do Vale do Rio Cuiabá (MT)	LCE nº 359, de 27 de maio de 2009	4	LCE nº 340, de 17 de dezembro de 2008 (gestão das RMs no MT), e LCE nº 359, de maio de 2009.
Ride do Distrito Federal e entorno (DF/GO/MG)	LCF nº 94, de 19 de fevereiro de 1998	22 e o DF	A LCF nº 94 remete à gestão da Ride à regulação posterior.

Fontes: Brasil (1988), constituições estaduais e legislações complementares.
Notas: [1] Lei Complementar Estadual.
[2] Três municípios mineiros fazem parte da Ride do Distrito Federal e entorno, situada na região Centro-Oeste do país.

A metropolização institucional, intensificada a partir da segunda metade dos anos 1990 e ao longo da primeira década do século XXI, se dá em um contexto em que os estados passam a legislar sobre a questão metropolitana, com entendimentos e soluções/arranjos institucionais muito diversos – expressos nas legislações das diversas UFs –, configurando o que pode ser qualificado de fragmentação institucional da gestão metropolitana.

A fragmentação ocorre porque a gestão metropolitana passa a se dar de forma dispersa pelas diversas legislações estaduais existentes no país e também porque não há legislação específica – no plano federal – para orientar/regular esta gestão.

Outra faceta da fragmentação da gestão metropolitana é que a inexistência de um reconhecimento federal – à exceção do caso das Rides –, faz que esta obedeça exclusivamente aos interesses e às motivações dos estados, enfraquecendo-se o tema metropolitano enquanto questão nacional.

Quanto à ocorrência de diversos arranjos, modelos e soluções para a gestão metropolitana, e também de omissões, destaca-se que a legislação estadual pode abranger: *i)* o processo de criação e instituição das RMs e sua composição; *ii)* a definição das funções públicas de interesse comum; *iii)* a indicação do modelo e/ou desenho institucional para a gestão metropolitana e de forma articulada a este modelo; *iv)* a criação de conselhos consultivos e/ou deliberativos que irão apoiar esta gestão; e *v)* a questão do financiamento da gestão metropolitana, que, em alguns casos, passa pela criação de um fundo metropolitano.

O quadro 2 condensa a análise da legislação complementar dos 26 estados brasileiros no que diz respeito à gestão metropolitana.[13]

QUADRO 2
Painel comparativo do marco jurídico-institucional da gestão das RMs brasileiras por UF: legislações complementares estaduais em 31 de janeiro de 2010

UF	Criação/instituição ou composição das RMs	Definição das funções públicas de interesse comum	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselho(s) específico(s)	Criação de fundo específico
AC	-	-	-	-	-
AL	Sim	Sim	-	Sim	-
AM	Sim	Sim	Sim	Sim	Prevê
AP	Sim	-	-	-	-
BA	Sim	-	-	-	-
CE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
ES	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
GO	Sim	Sim	-	Sim	-
MA	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
MG	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
MS	Sim	-	Prevê	Prevê	Prevê
MT	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

(Continua)

13. A especificidade do Distrito Federal não permite que a legislação distrital seja comparada às legislações estaduais das outras 26 UFs do país. O Distrito Federal configura um ente singular da Federação, ainda que possua *status* equivalente ao dos estados.

(Continuação)

UF	Criação/instituição ou composição das RMs	Definição das funções públicas de interesse comum	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselho(s) específico(s)	Criação de fundo específico
PA	Sim	-	-	Sim	Sim
PB	Sim	-	Sim	Sim	-
PE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
PI	Sim, o poder de instituir	-	-	-	-
PR	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
RJ	Sim	Sim	-	Sim	-
RN	Sim	Sim	-	Sim	-
RO	Sim, o poder de instituir	-	-	-	-
RR	-	-	-	-	-
RS	Sim	Revogada	-	Sim	-
SC	Sim	Sim	-	-	-
SE	Sim	Sim	-	-	-
SP	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
TO	-	-	-	-	-

Fontes: Constituições e legislações complementares estaduais.
Obs.: O símbolo (-) informa que, na legislação analisada, não foi encontrada referência normativa relativa à matéria.

Percebe-se, claramente, que o quadro institucional da gestão metropolitana no país é de expressiva diversidade, o que, complementado pela omissão da legislação federal no que diz respeito à matéria, faz que as RMs brasileiras configurem territórios institucionalmente muito distintos, criados e implementados por meio de práticas e motivações que: *i)* não guardam, necessariamente, relação com o processo de formação das metrópoles; *ii)* não refletem, obrigatoriamente, políticas ou estratégias de desenvolvimento territorial – seja no plano nacional, seja no plano estadual ou regional; e *iii)* não se atrelam, forçosamente, à gestão das funções públicas de interesse comum.

No que diz respeito ao poder de criação de RMs, a maioria das constituições estaduais contempla esta competência, ainda que apenas no nível formal e sem maiores diretrizes que pudessem indicar elementos relativos à gestão metropolitana, replicando, apenas, a competência de instituir estes territórios tal como estabelecida na CF de 1988.

Nas constituições estaduais, entre os critérios empregados na instituição e na delimitação de uma RM, são citados, com maior frequência: os indicadores demográficos (volume e ritmo de crescimento populacional e densidade demográfica); a ocorrência ou a tendência à conurbação; a necessidade de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum; e as atividades

econômicas regionais e seu grau de integração. Em alguns estados, os fatores de polarização são citados também como requisitos básicos para a instituição e/ou ampliação das RMs.

Apenas as constituições do Acre, do Amapá, de Roraima e do Tocantins – estados da região Norte do país – não tratam, de forma explícita, da instituição das RMs, o que não configura uma falha legislativa destes estados. O Amapá, por exemplo, ao criar a RM de Macapá, em 2003, remete-se à CF de 1988 para afirmar seu poder legal de instituir esta RM que consiste em uma das menores do país.

Por seu turno, estados como o Amazonas e o Ceará vão além da mera reafirmação da atribuição da competência para legislar sobre a questão metropolitana e estabelecem normas gerais sobre a matéria, seja por meio da definição do que deve ser entendido como função pública de interesse comum, seja na definição da forma como a criação das RMs irá ser proposta e validada pelas câmaras municipais, ou no estabelecimento de normas para a instituição de um processo de planejamento e gestão do território metropolitano que promova a articulação das ações das esferas estadual e municipal de governo.

No que diz respeito à definição das funções públicas de interesse comum, observa-se que há um entendimento menos heterogêneo do que sejam estas, em que o saneamento básico, o uso do solo, o transporte público e o sistema viário constituem funções públicas de interesse comum definidas por todas as normas estaduais consultadas. Contudo, há de se registrar que apenas 15 estados brasileiros explicitam seu entendimento sobre o que são estas funções.

Mas são os elementos relativos à caracterização dos sistemas de gestão metropolitana que irão melhor ilustrar a diversidade de arranjos, soluções e omissões no que diz respeito à gestão metropolitana no país.

No quadro 2, vê-se que apenas dez estados brasileiros instituem, por meio de legislação complementar, o que se poderia qualificar como sistemas de gestão metropolitana. Estes últimos envolvem a definição das regras para se criar e incorporar municípios às RMs, dos objetivos envolvidos na institucionalização e na implementação das RMs, dos instrumentos de planejamento e gestão e das competências e instâncias decisórias relativas à gestão metropolitana, abrangendo, por seu turno, a definição, a composição e a delimitação das atribuições de órgãos deliberativos, consultivos e de execução de políticas, planos, programas e projetos relativos ao desenvolvimento metropolitano, assim como de seus modos de financiamento.

Portanto, o que a terceira coluna do quadro informa é que a despeito da ocorrência de um intenso processo de metropolização institucional, tal processo não se fez acompanhar pela instituição de sistemas de gestão metropolitana, ainda que sob formas e arranjos distintos. Nesse sentido, o caso do estado de

Santa Catarina é emblemático, pois concentra o maior número de RMs do país, mas não possui uma legislação que trate, especificamente, da instituição de um sistema de gestão metropolitano. Para além das disputas e tensões políticas locais/regionais, a motivação para a criação de RMs atrela-se à possibilidade de se ter acesso privilegiado a recursos da União priorizados para estas áreas, em função da compreensão amplamente difundida que associa RMs com intenso processo de urbanização.

Apesar do reduzido número de estados que propõem ou preveem a instituição de sistemas de gestão, nota-se que a criação dos conselhos metropolitanos, consultivos e/ou deliberativos, é uma prática mais disseminada entre os estados, ainda que a observação deste montante não informe muito sobre a estrutura, as atribuições, as atividades e a efetividade destes conselhos.

Ao todo, 16 estados instituíram e outro estado previu a instituição dos conselhos metropolitanos, o que sugere um empenho maior por parte dos gestores e legisladores em criar fóruns consultivos e deliberativos, atendendo à expectativa participativa de atores políticos locais/regionais em estabelecer, de forma clara, as regras para a gestão metropolitana.

Observa-se a existência de conselhos descasados da instituição de sistemas mais bem desenhados de gestão metropolitana. A existência dos conselhos metropolitanos pode refletir a influência da LCF nº 14 de 1973, que previa a existência de conselhos consultivos e deliberativos para a gestão das RMs federais e, de certa forma, responde pelo anseio de atores políticos que se ressentem e, em alguma medida, podem resistir à instituição de outra esfera de poder, em um quadro institucional marcado por um arranjo federativo tridimensional que apresenta tensões e fissuras.

Em relação à questão do financiamento do desenvolvimento metropolitano, o quadro 2 informa que apenas nove estados instituíram seus fundos metropolitanos, os quais estão associados, na maioria dos casos, mas não necessariamente, à instituição dos sistemas de gestão. Para além dos fundos metropolitanos de perfil mais geral, o que se observa nas maiores RMs do país é a existência de alguns fundos e/ou câmaras de compensação setoriais, associados, sobretudo, à gestão do transporte metropolitano.

À medida que a estadualização do controle sobre o processo de criação e gestão das RMs se deu em meio a um cenário marcado pela crise econômico-fiscal das décadas de 1980 e 1990, com o enfraquecimento fiscal-orçamentário na esfera estadual de governo e com o agravamento da situação das finanças públicas estaduais – envoltas em crises de endividamento e comprometimento de suas receitas com o custeio da máquina administrativa –, a gestão metropolitana, no período pós-1988, fragiliza-se.

Esse ocorrido com raízes na crise econômico-fiscal, ressente-se das dificuldades observadas nas relações intergovernamentais entre os entes federativos do país e da ausência de normas federais no que diz respeito à gestão metropolitana, ainda que os critérios para a alocação de recursos federais, sobretudo no âmbito dos investimentos em infraestrutura social e urbana, privilegiem os municípios metropolitanos.

Decerto, arranjos institucionais cooperativos baseados na Lei dos Consórcios Públicos,[14] contribuem para dar maior legalidade e viabilidade à gestão metropolitana. Quanto ao consorciamento intermunicipal, destacam-se as ações concertadas na área da saúde pública, realizadas em 1.906 municípios, e que podem ser relacionadas à necessidade de articulação para implementação do Sistema Único de Saúde (SUS). Por sua vez, as ações setoriais relacionadas ao meio ambiente contam com 387 municípios consorciados com outros municípios. O Ministério do Meio Ambiente apoia a formação de consórcios para viabilizar as ações de coleta e destinação final de resíduos sólidos, o que pode explicar a importância de tais associações (CUNHA, MEDEIROS e AQUINO, 2010).

Quanto ao número de consórcios entre municípios e estados, destacam-se novamente as ações na área da saúde em 1.167 municípios consorciados, e na área da educação, em 1.116 municípios. Pode-se ainda destacar a existência de três consórcios interestaduais no Brasil, sendo um voltado à promoção do turismo (Ceará, Piauí e Maranhão), outro ao desenvolvimento regional de um trecho do rio São Francisco (Alagoas e Sergipe), e o último voltado à gestão de um hospital de urgências (Pernambuco e Bahia, e prefeituras municipais de Juazeiro e Petrolina).

As soluções observadas na área dos serviços de transporte em Recife e Curitiba, ou, como se observou no caso do Ceará, a instituição do Consórcio Público de Cooperação entre os municípios de Caucaia, Fortaleza, Maracanaú e Maranguape – que autoriza a gestão associada de serviços públicos para desenvolver e controlar as condições de saneamento e uso das águas da bacia hidrográfica do rio Maranguapinho, além da criação do Fundo Intermunicipal do Consórcio do Rio Maranguapinho – são exemplos de soluções que procuram superar as dificuldades e as deficiências do arranjo federativo brasileiro.

Contudo, a fragilização da gestão metropolitana e a ausência deste tema na agenda pública federal e de diversos estados brasileiros configuram elementos graves em face da ocorrência dos processos de fragmentação associada à metropolização institucional anteriormente descritas.

Nesse sentido, ao refletir sobre tais processos e avaliar as condições de governança, o planejamento e a gestão metropolitana no país emergem como um tema central, seja para se pensar nas perspectivas do desenvolvimento brasileiro,

14. Lei Federal nº 11.107 de 2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

refletindo sobre o papel que as metrópoles podem desempenhar na sua promoção, seja para se buscar soluções para superar os déficits de infraestrutura social e urbana e melhorar a qualidade dos serviços disponibilizados para os cidadãos brasileiros, especialmente aqueles que vivem nas atuais metrópoles/RMs do país, retratadas a seguir.

3.2 Perfil demográfico e econômico das RMs do Brasil e classificações dos espaços metropolitanos

A recente urbanização brasileira tem como uma de suas principais marcas a forte ampliação do número de municípios, a partir de 1988. Este processo dá-se pela criação de pequenos municípios, com menos de 20 mil habitantes, e pela consolidação de aglomerações urbanas formadas por diversos municípios autônomos em todas as regiões e estados do país.

As nove RMs federais, que correspondem às primeiras RMs, instituídas durante o regime militar, viram o número de seus municípios integrantes passar de 117, em 1980, para 189, em 2003, e alcançando o número de 194 municípios em 2009. Segundo o *Censo Demográfico 2000* do IBGE (2001), nesta data, existiam 23 RMs estabelecidas. Em 2002, foram criadas mais duas Rides (Petrolina–Juazeiro e Teresina) e Santa Catarina criou mais três RMs. Em 2003, foi criada ainda a RM de João Pessoa, e em julho de 2011, a RM de Feira de Santana na Bahia. As análises sobre as RMs do Brasil aqui apresentadas serão feitas sempre em dois níveis: um para as de definição anterior a 1988 (chamadas de RMs federais) e outro para seu conjunto.

De maneira geral, as metrópoles concentram parcela importante tanto da riqueza quanto da pobreza do país, ambas as realidades convivendo em uma única cidade dividida por várias administrações. No entanto, muitas especificidades do caso brasileiro devem ser destacadas. Os dados que serão apresentados a seguir mostram, de um lado, o peso expressivo das RMs no país e, de outro, a profunda heterogeneidade entre elas.

Conforme destacado anteriormente, conta-se hoje com 37 RMs no país, além de três Rides, somando 482 municípios – além do Distrito Federal – ou seja, 8,6% do total nacional. Existem ainda 155 municípios que se encontram em regiões consideradas de expansão ou colar metropolitano, atingindo então 11,4% dos municípios do Brasil.

Se o número de municípios das RMs representa apenas 8,6% do total nacional, a análise de seus dados populacionais mostra como a população brasileira é concentrada nestas regiões: representava 41% do total nacional, em 1991, e passou a representar 42,3%, em 2000, alcançando 42,9% em 2009. Quando se analisam as RMs federais, contudo, verifica-se que, embora elas sejam apenas

nove – contra 27 das criadas posteriormente à CF de 1988 –, representam 70,1% da população das RMs (71,9% da população urbana).

Essas regiões são bastante heterogêneas, variando de dois municípios – como em Macapá, Norte/Nordeste Catarinense e Lajes – até 39, como no caso de São Paulo. Quanto à configuração das RMs federais – à exceção de Belém, que possui apenas cinco municípios –, a diferença entre o número de municípios das demais oito RMs apresenta menor amplitude, variando de 13 (Salvador) a 39 (São Paulo).

A disparidade em termos de população se mostra de forma acentuada: enquanto a RM de São Paulo conta com aproximadamente 20 milhões de habitantes, a de Tubarão tem pouco mais de 120 mil habitantes, em 2009.[15] Quanto ao tamanho médio das cidades que compõem as RMs (população dividida pelo número de municípios), estas discrepâncias aumentam ainda mais: o tamanho médio de Rio de Janeiro, São Paulo e Belém é de, respectivamente, 679.427 habitantes, 507.106 habitantes e 421.124 habitantes, enquanto o mesmo indicador para as RMs de Agreste, Campina Grande e Chapecó é de 30.253 habitantes, 29.893 habitantes e 13.913 habitantes, respectivamente. A relação entre a maior delas (Rio de Janeiro) e a menor (Chapecó) é de quase 49 vezes.

Se forem analisados esses dados somente para as RMs federais, a relação entre a maior (Rio de Janeiro) e a menor (Curitiba, com 127.229 habitantes por município), é de 5,3, ou quase nove vezes menor que a relação anterior, mostrando maior uniformidade entre estas RMs.

Em relação à atividade econômica, nota-se que a discrepância é ainda maior que na estrutura populacional: o produto interno bruto (PIB) da RM de São Paulo é 319 vezes maior que o da RM de Tubarão, em valores correntes de 2007. Ao se fazer esta proporção para as metrópoles federais, verifica-se que a RM de São Paulo é 29 vezes maior que a de Belém, a que possui o menor PIB.[16] Isto mostra o quanto o processo de metropolização está presente nas RMs federais e, pelo contrário, as dimensões de população e de PIB fazem que, em várias das RMs criadas por lei estadual, o aspecto institucional esteja desvinculado de processos efetivamente metropolitanos.

Outros estudos mais recentes sobre a rede urbana brasileira também atestam a existência do descolamento entre os processos de metropolização socioespacial e institucional que vem sendo apresentado neste capítulo. Com efeito, o estudo REGIC (IBGE, 2008) sustenta, a partir de uma análise das áreas de influência,

15. Para consultas e detalhes, ver no site do IBGE: as legislações complementares federais e estaduais.

16. A análise se concentrou nos dados provenientes do PIB dos municípios brasileiros, calculada pelo IBGE e por instituições estaduais de estatística, que deriva diretamente do cálculo do PIB nacional. Este, após 2002, incorpora um número maior de variáveis, captando mais adequadamente a vida econômica do país.

das inter-relações entre municípios, assim como das atividades e funções desenvolvidas em cada um deles, que o país possui 12 metrópoles, sendo uma grande metrópole nacional (São Paulo), duas metrópoles nacionais (Rio de Janeiro e Brasília) e outros nove espaços metropolitanos: Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Fortaleza, Salvador, Recife, Belém, Manaus e Goiânia.[17]

O quadro 3 apresenta uma comparação entre a classificação desse estudo com a institucionalidade das RMs, procurando, assim, verificar o grau de homogeneidade – ou não – entre elas. Observou-se a classificação da principal cidade em termos demográficos das RMs e Rides no estudo REGIC do IBGE.

QUADRO 3
Rede urbana, regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento no Brasil

Classificação da REGIC		Regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento	Número de ocorrências
Nível	Subnível		
Metrópole	Grande metrópole nacional	São Paulo	1
	Metrópole nacional	Rio de Janeiro e Brasília (Ride)	2
	Metrópole	Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre	9
Capital regional	Capital regional A	São Luís, Teresina (Ride), Natal, João Pessoa, Maceió, Aracaju, Vitória, Campinas, Florianópolis e Cuiabá	10
	Capital regional B	Campina Grande, Londrina, Maringá Blumenau (RM do Vale do Itajaí), Chapecó e Joinville (RM do Norte/Nordeste Catarinense), Feira de Santana	7
	Capital regional C	Santos (RM da Baixada Santista), Macapá, Petrolina–Juazeiro (Ride), Arapiraca (RM do Agreste), Ipatinga-Coronel Fabriciano-Timóteo (RM do Vale do Aço) e Criciúma (RM Carbonífera), Crato (RM do Cariri) e Imperatriz (RM do Sudoeste Maranhense)	8
Centro sub-regional	Centro sub-regional A	Itajaí (RM da Foz do Rio Itajaí), Lages e Tubarão	3

Fonte: IBGE (2008).

17. As tipologias da REGIC contam ainda com as capitais regionais (70, divididas em três subtipos), que também são parte do estrato superior da rede urbana e possuem capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, tendo área de influência de âmbito regional e sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios. Os centros sub-regionais (169, subdivididos em dois níveis), configurando centros que possuem atividades de gestão menos complexas, têm área de atuação mais reduzida e seus relacionamentos com centros externos à sua própria rede dão-se, em geral, apenas com as três metrópoles nacionais. Os centros de zona (556, também subdivididos em dois níveis) constituem-se em cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata, em que são exercidas funções de gestão elementares. E, por fim, há os centros locais que são constituídos pelas demais 4.473 cidades, cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes.

Da leitura desse quadro, observa-se que todas as nove RMs federais encontram-se enquadradas no nível "metrópoles" da REGIC, incluindo-se aí, das demais RMs, apenas as de Goiânia e Manaus e a Ride de Brasília – esta última considerada uma das metrópoles nacionais.

Das demais RMs e Rides, verifica-se que 24 RMs e duas Rides são capitais regionais, das quais dez são de nível "A", sete de nível "B" e oito de nível "C". Vale ressaltar ainda que três RMs (Foz do rio Itajaí, Lages e Tubarão) nem chegam a ser classificadas como capital regional, sendo classificadas como centro sub-regional A.

As informações apresentadas e a análise desse quadro comparativo corroboram para os argumentos desenvolvidos até aqui e reforçam o que pode ser qualificado como um paradoxo da questão metropolitana no país: se, de um lado, se observa a ampliação relativa da importância das RMs federais, de outro, a questão metropolitana encontra-se fragmentada e fragilizada. Ou seja, o avanço do processo socioespacial de metropolização se faz acompanhar de um intenso processo de metropolização institucional que, contudo, não traduz um efetivo fortalecimento ou uma efetiva valorização da questão metropolitana no país.

Nos atuais 40 territórios metropolitanos, entre RMs e Rides, moram cerca de 88 milhões de pessoas, ou seja, 46% da população brasileira, correspondendo a quase dois terços da população urbana do Brasil. Vale notar, como visto na seção anterior, que quase 45% da população urbana brasileira vivem nas RMs federais. A participação relativa da população das RMs federais no total da população brasileira registrou avanços – mesmo que pequenos – ao longo das últimas décadas, o que atesta a importância destas RMs para o país, apesar do fenômeno da fragmentação institucional da gestão metropolitana e do seu enfraquecimento em termos da agenda política brasileira.

4 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

A constituição e a ampliação das metrópoles configuram um processo vigoroso e dinâmico, baseado na transformação e na construção de espaços urbanos que trazem desafios ampliados para a sociedade e o Estado, à medida que condensam um amplo conjunto de demandas e desafios que expõe a lógica da gestão fragmentada dos territórios – sejam municípios, vilas ou cidades. A lógica e a dinâmica da metropolização sobrepõem-se à estrutura e à organização político-administrativa de planejamento e gestão do território e trazem questões que não são apenas de uma escala ampliada, mas também de um escopo alterado, na medida em que a metrópole é mais que a soma de suas partes.

Na história brasileira, reconhece-se a existência, em um primeiro momento, de um conjunto de RMs federais, instituídas pela União – ainda que se possa questionar a objetividade e a racionalidade dos critérios que culminaram com sua criação – vistas como entes estratégicos do projeto nacional. Fortes investimentos

foram feitos para a modernização dos circuitos da produção comandados pelas metrópoles e os conflitos federativos eram amainados pela simples inexistência de diálogo ou qualquer cooperação entre municípios e esfera metropolitana. A política metropolitana era centralizada, partindo das definições da União para o comando dos estados sobre o conjunto de municípios.

O desenvolvimento nacional, portanto, ancorava-se, em alguma medida, no desenvolvimento dessas metrópoles, o que se traduziu na criação de formas de gestão, chegando a se propor o sistema de regiões metropolitanas, e na alocação de recursos e investimentos, notadamente de infraestrutura econômica, social e urbana, privilegiando as condições de produção e de reprodução nestes territórios.

Após a CF de 1988, a instituição das RMs é marcada pela redemocratização do Estado e pela descentralização política. A transferência da competência de criação e gestão das metrópoles para o nível estadual de governo, coincidindo com o enfraquecimento desta esfera de poder, leva à criação de diferentes formatos institucionais para as RMs no país. A falta completa de meios e recursos necessários para a efetiva implementação das RMs, associada ao fortalecimento relativo dos governos municipais, implicou o esvaziamento da questão metropolitana, em um momento em que o processo socioespacial da metropolização manteve-se concentrado nas RMs federais, o que se torna ainda mais expressivo caso se inclua a Ride de Brasília.

Em suma, há um esvaziamento institucional, político e financeiro dos órgãos metropolitanos, que se soma ao acirramento dos conflitos de interesses entre municípios e entre municípios e estado. A atualidade da política metropolitana no Brasil é marcada pela inexistência de um efetivo e um necessário pacto político, social e territorial para a efetivação das RMs.

Identifica-se, então, um fenômeno paralelo ao processo socioespacial da metropolização, a saber, a metropolização institucional, que consiste na instituição de RMs, a partir dos estados da Federação, em territórios que não possuem, a rigor, aquilo que pode ser reconhecido como o processo socioespacial da metrópole.

O reconhecimento do descolamento entre essas faces distintas da metropolização não implica, necessariamente, uma reprovação ou avaliação negativa deste fato. Nesse sentido, pode-se mesmo questionar em que momento se deve transformar um aglomerado urbano ou uma conurbação em uma RM, ou seja, pode-se arguir sobre os critérios que poderiam permitir o reconhecimento de uma RM e a existência de uma metrópole. Indo um pouco mais além, é legítimo saber se a metropolização institucional – descolada ou não do processo metropolitano – faz diferença para a promoção do desenvolvimento urbano e regional.

A esfera federal se distanciou da discussão, ainda que continue, em termos de investimentos em infraestrutura social e urbana, privilegiando este espaço, e que seja exclusivamente competente, segundo o Artigo 21 da CF de 1988, "elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social" (BRASIL, 1988). A União assume um papel protagonista apenas quando se trata de instituir uma Ride, ainda que pouco se tenha avançado, do ponto de vista institucional e gerencial, na gestão destes territórios.

A única iniciativa de regulação da questão metropolitana tomada até o momento é a proposição do Projeto de Lei (PL) nº 3.460 de 2004, chamado de Estatuto da Metrópole – em tramitação. O PL se propõe a uma regulamentação das unidades regionais urbanas, que organize a ação dos entes federados nos territórios em que funções públicas de interesse comum devam ser compartilhadas.

No entanto, o PL não avança na definição das RMs, tratando exclusivamente da continuidade da urbanização entre municípios e da dimensão populacional destes. Pode-se entender que nesta matéria o legislador foi cauteloso ao não avançar na definição de lei de critérios e indicar a necessária elaboração de pesquisas que apontassem quais fossem, efetivamente, as regiões metropolitanas no Brasil. O Artigo 5º define como de competência da União a elaboração destes estudos, a serem revisados a cada dez anos, sendo que o primeiro deveria ser concluído no prazo de três anos após a promulgação da lei em discussão.

Por seu turno, o legislador cria uma situação curiosa ao arrolar, no Artigo 6º, critérios simples – contiguidade, demografia e empregos nos setores secundário e terciário – e extremamente restringentes para a definição de RMs que vigorariam até o momento da conclusão das pesquisas específicas pela União. Aplicados à época, os critérios de definição de RMs constantes do PL, apenas São Paulo poderia ser classificado como uma metrópole. Parece que o legislador quis, como se refere comumente, "colocar o bode na sala", chamando atenção à necessidade de definição clara das RMs. Entretanto, o projeto ficou parado até 20 de junho de 2009, quando a Câmara criou uma comissão especial para sua discussão.[18]

Em função de uma desejável retomada das discussões do PL, entende-se ser necessário reforçar que este não colabora com a própria discussão em torno da definição de RMs. Ao restringir os critérios para a definição de RMs às simples questões anunciadas anteriormente, o PL deixa de lado a oportunidade de reafirmar aquilo que vários estudos já apontaram no Brasil e em outros países:

18. O deputado Marcelo Melo, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro de Goiás (PMDB/GO), foi eleito presidente da comissão, ao lado dos deputados Fernando de Fabinho do Democratas da Bahia (DEM/BA), Manuela D'Ávila do Partido Comunista do Brasil do Rio Grande do Sul (PCdoB/RS) e Leandro Sampaio do Partido Popular Socialista do Rio de Janeiro (PPS/RJ), eleitos, respectivamente, primeiro, segundo e terceiro vice-presidentes. Para a relatoria, foi designado o deputado Índio da Costa do DEM (RJ). A comissão realizou um encontro de discussão e não avançou, até a data de elaboração deste artigo, na definição de quaisquer outras proposições.

as metrópoles se definem muito mais por suas dinâmicas que por suas dimensões. Ou seja, parece haver um debate reconhecido, inclusive em estudos do próprio Estado,[19] quanto à importância dos critérios de grandeza e dimensão quando comparados aos critérios que buscam abarcar as dinâmicas e as relações de interdependência existentes em determinado território e os meios que viabilizam a integração de suas diversas funções.

No que tange à gestão do território, não é apresentado nenhum instrumento que possa colaborar na superação dos impasses metropolitanos amplamente conhecidos no país. Verifica-se, atualmente, que na ausência de qualquer instrumento legal nacionalmente aceito para a definição de RMs, o governo federal aceita qualquer definição feita pelos seus estados-membros, ocasionando ao menos certa dificuldade de adaptação e destinação das ações, políticas e investimentos públicos que tendem a priorizar as RMs em função da importância relativa destes territórios no cenário nacional. Com efeito, há um distanciamento da União da gestão metropolitana, o que reflete tanto as condicionantes institucionais do federalismo brasileiro quanto a dimensão política da questão.

A questão da autonomia municipal, expressa na CF de 1988, e o fato de haver um elevado grau de liberdade para a construção de desenhos institucionais de gestão metropolitana, com pouca ou nenhuma interferência do governo federal, condicionou a cooperação dos entes federados que partilham a competência da gestão metropolitana das funções públicas de interesse comum.

As contradições entre a metropolização, a organização e a estrutura político-administrativa do Estado foram ampliadas, no caso brasileiro, pelo tipo de federalismo tridimensional existente. A gestão da questão metropolitana, com todas as suas ambivalências e todos os seus paradoxos, passa a depender, fundamentalmente, da cooperação de entes municipais pouco estimulados ao estabelecimento de soluções cooperativas e pouco habituados a estas práticas que, em tese, pretendem, em alguma medida, superar os condicionantes político-partidários apontados por Rocha (2006).

Portanto, o maior ou ao menos o primeiro obstáculo a ser enfrentado é o de natureza política, do ponto de vista do poder e da organização institucional. Afinal, a criação e a gestão metropolitana, conforme o desenho constitucional de 1988, são uma atribuição dos estados que adotaram critérios e modelos distintos para todo o país. Sendo que, na maior parte das RMs, a participação estatal está assentada em estruturas "teóricas" de paridade, vinculadas a fundos metropolitanos que não chegaram a existir, criados apenas no papel, ou que se tornaram figuras frágeis e não utilizadas.

19. Ver MCidades e Observatório das Metrópoles (2005) e vários estudos sobre a rede urbana brasileira elaborados pelo Ipea.

O desenho que surge com a CF de 1988 de autonomia dos municípios e definição das RMs como incumbência exclusiva dos estados revelou um paradoxal arranjo político que, necessariamente, deve ser equacionado. Este paradoxo está assentado em uma ordem política incompleta, marcada: pela gestão metropolitana esvaziada de efetivo poder, autonomia e recursos; pelas incumbências concorrentes e compartilhadas que ainda devem ser arranjadas entre os entes federados; e pela necessidade de se instituir um marco legal e público que dê conta da associação entre os entes federados.

Os arranjos que necessariamente devem ser pensados para solucionar os problemas apontados são da ordem da pactuação federativa do país. A gestão de serviços de interesses comuns em territórios compartidos e o próprio planejamento e produção deste território implicam tanto o respeito à autonomia de cada um dos entes, quanto a partilha entre tais envolvidos de responsabilidades e, sobretudo, de poder. Não há, até o momento, qualquer modelo desenhado no país que consiga dar conta desta dualidade.

O Estado lança mão de alguns instrumentos, como os consórcios públicos, para implementar ações setoriais concertadas entre municípios, entre municípios e Estado, e até mesmo entre estados, sobretudo nas áreas de saúde, educação, meio ambiente e transportes. Com efeito, recentemente aprovada, a Lei dos Consórcios, que veio suprir uma lacuna no que diz respeito à relação de cooperação entre entes governamentais distintos, mesmo que não especificamente desenhada para a gestão metropolitana, pode contribuir para a superação de alguns desafios que se colocam para a gestão metropolitana no Brasil atual. Exemplos na gestão de algumas funções públicas de interesse comum confirmam esta possibilidade, mas funções relativas ao planejamento integrado e à gestão do uso do solo não constituem objeto ideal destes consórcios.

O desafio aqui colocado é, pois, contribuir na definição de arranjos institucionais e instrumentos de "concertação" e cooperação entre os entes federados, possibilitando o efetivo planejamento e a gestão compartilhada de *cidades* que ocupem o território de mais de um município.

Tal meta tange à pactuação federativa ao ponto de questionar-se sobre a necessidade de estabelecimento de novos marcos de cooperação, conforme prevista a regulamentação no Artigo 23 da CF de 1988. Além disso, a participação popular em instâncias regionais é algo inovador e está em marcha rumo a um novo modelo de gestão democrática.

Nesse sentido, questões sobre a eficácia e a efetividade das experiências e dos modelos de gestão metropolitanas atualmente existentes no país, e sobre o controle social nesta gestão, mostram-se legítimas e confluem para um amplo campo de investigação que passa pela própria avaliação da gestão das funções públicas de

interesse comum nas diversas tipologias de RMs atualmente existentes no país.

Finalmente, e não menos importante, cabe refletir sobre qual papel tem a União nesse processo e qual, em face da situação apresentada, deveria assumir, inclusive no que diz respeito ao eventual papel das RMs face à promoção/facilitação dos processos de desenvolvimento regional/nacional.

Nesse sentido, cabe salientar que persistindo a omissão do governo federal da questão metropolitana, e permanecendo as dificuldades e as tensões no campo das relações intergovernamentais, é de se esperar o agravamento de alguns problemas sociais, econômicos e ambientais existentes nas RMs e nas metrópoles brasileiras, sobretudo aqueles decorrentes de uma gestão ineficaz das funções públicas de interesse comum, afetando de forma negativa a vida do cidadão metropolitano, ou seja, a vida da maioria dos cidadãos brasileiros que vivem nas áreas urbanas do país.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

CARDOSO, A. L. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003. p. 27-51.

CASTELLS, M. **La ciudad informacio nal**. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

______. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, J. N. **La contrbuition du droit brésilien à l'étude du povoir régional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

COSTA, M. A. **Democracia urbana**: para uma crítica do planejamento territorial no Brasil. 2008. 345f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. M.C. (Org.). Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**: república. Brasília: Ipea, 2010. p. 177-212.

DE GRAZIA, G. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.;

CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003. p. 53-70.

HALL, P. Modelling the post-industrial city. **Features**, v. 29, n. 4-5, p. 311-322, 1997.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**: características da população e dos domicílios. 2001.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **REGIC, região de influência das cidades**.Rio de Janeiro, 2008.

MCIDADES e Observatório das Metrópoles - **Caracterização dos Tipos de Municípios**. Brasília, 2005

MELO, M. A. (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Escola de Governo e Políticas Públicas; Massangana, 1999.

MERLIN, M. M. A. **O município e o federalismo**: a participação na construção da democracia. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

RIBEIRO, L. C. Q. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2003. p. 11-26.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Plano diretor e gestão democrática da cidade. *In*: ______. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003. p. 103-118.

ROCHA, C. A. V. Descentralização e federalismo: pressupostos para a cooperação intermunicipal. *In*: MAGALHÃES, J. L. Q.; ROCHA, C. A. V. (Org.). **O município e a construção da democracia participativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. cap. 2. p. 45-60.

SANTOS, M. **Metrópole corporativa e fragmentada**: o caso de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1990.

SASSEN, S. **The global city**: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.

______. **Cities in a world economy**. Thousand Oaks: Pine Forges Press, 1994.

SCOTT, A. *et al*. **Global city-regions**. *In*: GLOBAL CITY-REGIONS CONFERENCE, 1999. UCLA, 1999.

SOUZA, M. A. A. Recompondo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. *In*: SILVA, C. A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. (Org.). **Metrópole**: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2006a.

SOUZA, T. R. O papel do município no federalismo brasileiro. *In*: MAGALHÃES, J. L. Q.; ROCHA, C. A. V. (Org.). **O município e a construção da democracia participativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006b. cap. 3, p. 61-82.

SPOSATI, A.; FALCÃO, M. C. **A assistência social brasileira**: descentralização e municipalização. São Paulo: EDUC, 1990.

VELTZ, P. **Mondialisation, villes e térritoires**: l'economie d'archipel. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

______. **Des lieux et des liens**: politiques du territoire à l'heure de la mondialisation. Paris: Éditions de l'Aube, 2002.

ZIMMERMANN, A. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

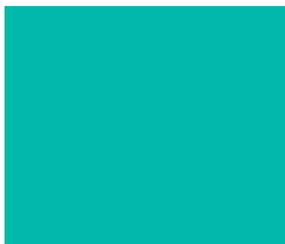
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.460 de 2004. Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências. 2004.

MAGALHÃES, J. L. Q.; ROCHA, C. A. V. (Org.). **O município e a construção da democracia participativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

______. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: HUCITEC, 1996.



PARTE III

Federalismo fiscal – os critérios para a repartição do Fundo de Participação dos Estados



INTRODUÇÃO

A terceira parte deste livro debruça-se sobre as questões fiscais do federalismo.

Os três primeiros capítulos tratam de um tema que revela as distorções e tensões do federalismo brasileiro: os critérios de repartição do fundo de participação dos estados (FPE). Atualmente, o fundo é distribuído pela regra de cotas fixas estabelecidas pela Lei Complementar nº 62/1989. Esta dava um prazo de dois anos para que os critérios de rateio do fundo fossem regulamentados, considerando-se os dados do censo demográfico de 1990. Passaram-se 18 anos e, em 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que o Congresso deveria votar a regulamentação de novos critérios de rateio até dezembro de 2012. A declaração de inconstitucionalidade da atual regra foi baseada na falta de critérios que considerem as disparidades socioeconômicas entre as 27 Unidades Federativas – UFs (Artigo 161, inciso II, da Constituição Federal).

O capítulo escrito por Marcos Mendes, consultor do Senado, analisa os aspectos técnicos que deveriam ser considerados para uma adequada partilha dos recursos do FPE. Segundo o autor, o fundo deve ser um mecanismo de equalização parcial das receitas estaduais, garantindo mais recursos aos estados com menor base tributária. Há diversas recomendações no texto para a montagem dos critérios de repartição, tais como: desenho flexível das transferências, a fim de acomodar possíveis alterações futuras da capacidade de arrecadação das UFs; regras de transição para os estados que tiverem perdas significativas em suas receitas; regras que não criem desincentivo à arrecadação tributária própria; e observação da regra básica de que recebe mais recursos quem tem menor receita *per capita*.

O capítulo intitulado *Rateio do FPE: análise e simulação*, elaborado pelo consultor do Senado, Alexandre Rocha, apresenta as simulações dos critérios propostos em discussão. Assim, o capítulo esclarece – inclusive aos defensores de cada uma das propostas – quais serão os estados ganhadores e perdedores. Além disso, deixa claro quais são as principais distorções de cada uma das propostas e as compara. Resultado de um trabalho exaustivo, trata-se de um texto essencial para qualquer debate qualificado sobre o assunto.

Para finalizar a seção em questão, dois técnicos do Ipea, Roberta Vieira e Leonardo Monasterio, utilizam a teoria econômica do bem-estar para propor um critério de repartição do FPE. Com o auxílio das ferramentas e hipóteses típicas desta literatura, calculam qual seria a repartição do FPE que maximizaria uma função de bem-estar social para diversos graus de aversão da sociedade à desigualdade. O método é inovador por considerar não só a pobreza e a desigualdade entre

as UFs, mas também as disparidades internas dos estados. Em suas conclusões, os autores ressaltam que o método proposto pode ter a desvantagem de gerar incentivos errados para os gestores públicos estaduais. Afinal, quanto menor e mais concentrada a renda *per capita* no estado, maior seria a sua parcela do FPE. Os pesquisadores mencionam formas de superar esta limitação do método e indicam caminhos para uma discussão mais técnica do tema.

Provavelmente, aspectos políticos e legais terão um peso maior na decisão final sobre o futuro do FPE e outras questões fiscais brasileiras que os estudos técnicos apresentados nesta parte do livro. Não obstante, a utilidade dos métodos é inequívoca, e os estudos mostram que o assunto do federalismo fiscal pode ser estudado por análise rigorosa, que forneça uma visão técnica e o mais isenta possível sobre temas de tanta relevância para as finanças públicas da Federação brasileira.

O último capítulo, *A restrição orçamentária maleável na abordagem da segunda geração da teoria do federalismo fiscal*, por Rogério Boueri, técnico do Ipea, reveste-se de caráter teórico, mas com ampla aplicação potencial para as questões federativas brasileiras. O autor traz um panorama da teoria econômica do federalismo fiscal e mostra as implicações quando as unidades subnacionais antecipam que, em caso de insolvência, o governo federal as resgatará de alguma forma. Neste caso, os governos locais enfrentam não uma restrição orçamentária rígida, mas sim “maleável”, que os torna fiscalmente irresponsáveis. No trabalho, o autor chama atenção para as possíveis distorções e ineficiências do federalismo na ausência de mecanismos apropriados.

CAPÍTULO 7

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS: SUGESTÃO DE NOVOS CRITÉRIOS DE PARTILHA QUE ATENDAM DETERMINAÇÃO DO STF

Marcos José Mendes*

1 INTRODUÇÃO

Este estudo realiza breve descrição do fundo de participação dos estados e do Distrito Federal[1] (FPE) e apresenta a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que declarou inconstitucional parte da legislação que regula o FPE. A consequência desta ação do STF é a necessidade de aprovação de nova legislação para o fundo até dezembro de 2012, sob pena de não haver, a partir de 2013, suporte legal para que a União transfira os recursos do FPE aos estados. O prejuízo para estes seria bastante grande, o que torna imprescindível a aprovação de nova legislação.

No Brasil, a alteração de legislação que afeta a receita de entes federados é um desafio de grandes proporções. Vide, por exemplo, os sucessivos fracassos para aprovação de reforma tributária, justamente por falta de acordo e em razão de incertezas acerca de ganhos e perdas por parte de estados e municípios. Outro exemplo é a batalha recentemente travada em torno da distribuição dos *royalties* de petróleo. Por isto, a tendência é que, por falta de acordo, a legislação vigente resista a diversas tentativas de modernização.

A decisão do STF tem o condão de forçar o Congresso Nacional a alterar a legislação. Trata-se de uma janela de oportunidade que, se bem aproveitada, permitirá o aperfeiçoamento do FPE, que é instrumento importante nas relações federativas do país. Um fundo mais eficiente certamente contribuirá para o uso mais produtivo dos recursos públicos.

Algumas das considerações feitas neste estudo se baseiam em Rocha (2010). O autor também se beneficiou de debate entre especialistas realizado no âmbito do Observatório Fiscal, fórum de discussão organizado pela Escola de Administração Fazendária (ESAF). As considerações qualitativas, as propostas e as eventuais impropriedades são de responsabilidade exclusiva do autor deste estudo.

* Consultor legislativo do Senado Federal

1. O uso do termo "estados", neste estudo, deve ser entendido como extensivo ao Distrito Federal (DF), a menos que se explicite o contrário.

2 O FPE

O FPE está previsto no Artigo 159, inciso I, alínea *a*, da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Este dispositivo determina que sejam destinados a este fundo 21,5% da arrecadação dos impostos federais sobre a renda e os proventos de qualquer natureza – por meio do Imposto de Renda (IR) – e sobre os produtos industrializados – por meio do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

A tabela 1 revela que, em 2009,[2] o FPE transferiu aos estados a expressiva quantia de R$ 36,2 bilhões, equivalentes a 1,15% do produto interno bruto (PIB). A tabela também demonstra a importância deste fundo para a receita corrente líquida (RCL) de cada estado. Para alguns destes, como Amapá e Roraima, o FPE é essencial, constituindo quase metade da receita. Em outros casos, como São Paulo e Rio de Janeiro, a receita tem mínima importância. Esta diferença decorre do fato de que este fundo tem como objetivo redistribuir receita, atendendo com mais recursos às Unidades da Federação (UFs) com menor capacidade de arrecadação própria.

Atualmente, o rateio do FPE entre os estados atende à regra básica que destina 85% do fundo para os estados das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, e 15% para os das regiões Sudeste e Sul (BRASIL, 1989, insicos I e II do Art. 2º e anexo único).

Obedecida a restrição já referida, foram estabelecidos *coeficientes fixos* (BRASIL, 1989, Art. 2º e anexo único) para cada estado. Ou seja, a participação de cada um destes no fundo não varia ao longo do tempo.

Os coeficientes fixos foram instituídos como regra transitória. A partir de 1992, estes seriam substituídos por novos critérios, que deveriam ser definidos com base nos resultados do Censo Demográfico de 1990, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (BRASIL, 1989, § 2º do Art. 2º). Isto, porém, permanece pendente de discussão e aprovação pelo Congresso Nacional, continuando em vigor os coeficientes fixos (BRASIL, 1989, § 3º do Art. 2º).

TABELA 1
FPE e estimativa da RCL dos estados (2009)

Estados	FPE[1] (R$ milhões)	RCL[2] (R$ milhões)	(%)
	(A)	(B)	(C)=(A)/(B)
Amapá	1.235	2.689	46
Roraima	898	2.046	44
Acre	1.239	3.082	40

(Continua)

2. Embora haja dados mais recentes disponíveis para as transferências de FPE aos estados, não os há para a receita corrente líquida.

(Continuação)

Estados	FPE[1] (R$ milhões)	RCL[2] (R$ milhões)	(%)
	(A)	(B)	(C)=(A)/(B)
Tocantins	1.571	4.310	36
Maranhão	2.613	7.930	33
Alagoas	1.506	4.881	31
Piauí	1.565	5.219	30
Sergipe	1.504	5.126	29
Paraíba	1.734	6.252	28
Rio Grande do Norte	1.513	6.383	24
Rondônia	1.019	4.345	23
Ceará	2.656	11.832	22
Pará	2.213	10.808	20
Pernambuco	2.498	14.584	17
Bahia	3.402	20.873	16
Amazonas	1.010	8.289	12
Mato Grosso	836	8.771	10
Goiás	1.029	12.538	8,2
Mato Grosso do Sul	482	6.924	7,0
Espírito Santo	543	10.418	5,2
Paraná	1.044	21.600	4,8
Minas Gerais	1.613	40.499	4,0
Rio Grande do Sul	853	26.120	3,3
Santa Catarina	463	14.834	3,1
Distrito Federal	250	11.904	2,1
Rio de Janeiro	553	39.065	1,4
São Paulo	362	112.823	0,3
Total	**36.206**	**424.145**	**9**
% do PIB	1,15	-	-

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Notas: [1] Já descontado o valor transferido ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB).
[2] RCL estimada por receita corrente menos transferência a municípios, em função de não se dispor de dados oficiais atualizados para todos os estados.

O uso de coeficientes fixos para partilha do FPE não condiz com o objetivo básico do fundo, que é prover mecanismo dinâmico de reequilíbrio da capacidade fiscal dos entes da Federação. Ao longo do tempo, alguns estados evoluem mais rápido que outros, precisando de menor suporte federal e, por isto, deveriam ter sua participação no FPE reduzida, enquanto aqueles com maior dificuldade deveriam receber mais recursos deste fundo. Usar coeficientes fixos para a partilha significa congelar no tempo a avaliação das desigualdades.

Em função disso, alguns estados apresentaram ao STF ações diretas de inconstitucionalidade (Adins)[3] contestando o uso dos coeficientes fixos.

Antes do estabelecimento de coeficientes fixos para o FPE, este era partilhado entre os estados com base em coeficientes variáveis, com regras estabelecidas nos Artigos 88, 89 e 90 do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172/1966). Tais regras estabeleciam que os coeficientes seriam calculados com base nos seguintes critérios:

- área de cada estado (com peso de 5%); e
- resultado da multiplicação dos fatores representativos da população e do inverso da renda *per capita* (com peso de 95%).

Essa regra permitia que as cotas do FPE variassem ao longo do tempo, favorecendo os estados com crescimento populacional mais acelerado e pior desempenho em termos de renda *per capita*.

Com o estabelecimento de coeficientes fixos, essa possibilidade não mais existe. Assim, ao longo do tempo, estados com maior crescimento populacional e menor aumento da renda, em termos relativos, foram prejudicados.

3 A DECISÃO DO STF (ADIN Nº 875/DF)

Em 24 de fevereiro de 2010, o STF, em resposta às Adins citadas anteriormente, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar (LC) nº 62, de 1989, que estipulam os coeficientes fixos de partilha do FPE. Porém, o STF manteve a vigência da regra atual até 31 de dezembro de 2012, para que o Congresso tenha tempo de aprovar nova legislação.[4]

Do rol de argumentos empregados para demonstrar a inconstitucionalidade dos comandos assinalados, destaca-se a afirmação de que os coeficientes em vigor não promovem o equilíbrio socioeconômico entre os estados, como requerido pelo Artigo 161, inciso II, da Constituição.[5]

4 REFORMULANDO O FPE

Frente à decisão do STF, o Congresso necessita aprovar novos critérios de rateio do FPE até o final de 2012, sob pena de não haver amparo legal para a realização das transferências. A suspensão dos repasses deste fundo, ainda que temporária,

3. Adins nºs 875, 1.987, 2.727 e 3.243, ajuizadas, respectivamente, pelas seguintes UFs: *i)* Rio Grande do Sul; *ii)* Mato Grosso e Goiás; *iii)* Mato Grosso; e *iv)* Mato Grosso do Sul.

4. Acórdão disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=Fundo de Participação dos Estados&base=baseAcordaos>.

5. Esse dispositivo também determina que cabe à LC estabelecer os critérios de rateio do FPE, entre outros fundos, enquanto o parágrafo único do Artigo 39 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevê que esta norma deveria ser votada até 12 meses após a promulgação da nova Constituição.

seria problemática para a maioria dos estados, como se pode depreender dos dados apresentados na tabela 1.

Esta seção tem por objetivo analisar alguns pontos fundamentais a serem considerados no redesenho do FPE.[6]

4.1 O que se pode esperar do FPE?

A primeira questão a ser resolvida é o que se deve esperar como resultado das transferências do FPE. A Constituição estabelece que o fundo deve "promover o equilíbrio socioeconômico entre os Estados" (BRASIL, 1988, Art. 161, inciso II). Como interpretar esse dispositivo?

É preciso reconhecer que esse tipo de transferência não é suficientemente potente para fazer com que a renda *per capita* ou a qualidade de vida nos estados menos desenvolvidos atinjam a média dos mais desenvolvidos.

Como revelam estudos do Ipea, o uso de transferências fiscais em favor de estados e municípios mais pobres, ao longo de quase 60 anos, não foi suficiente para promover convergência das rendas e índices de qualidade de vida entre estados e regiões geográficas (IPEA, 2010).

De fato, o que a literatura econômica revela é que o desenvolvimento de regiões retardatárias decorre de investimentos em infraestrutura, principalmente nas áreas de transportes e comunicações, pois isto reduz o custo de acesso dos estados mais distantes aos polos dinâmicos da economia. De igual modo relevante são os investimentos em educação, para formação de capital humano.

Por razões que não cabe discutir neste estudo, investimentos em infraestrutura são realizados com maior eficiência pelo governo federal, incumbindo papel apenas secundário aos governos estaduais. Por este motivo, *não se deve esperar que o FPE seja ferramenta capaz de reduzir a desigualdade regional de renda*.

O *FPE também não deve ser encarado como instrumento de redistribuição da renda privada* – das famílias – ou de redução da pobreza. Por ser instrumento que transfere recursos entre entes da administração pública, e não diretamente às pessoas, o fundo não é adequado para promover distribuição pessoal da renda. Para isto há instrumentos mais eficazes, como o Programa Bolsa Família (PBF) ou políticas de promoção da educação.

Portanto, a busca do *reequilíbrio socioeconômico* proposto pela Constituição deve ser interpretada como a redução nas desigualdades das receitas *per capita* dos

6. Não se apresentam descrição ou diagnóstico detalhado. Para abordagem com mais detalhes, recomenda-se a leitura de Mendes, Miranda e Cosio (2008), que realizam análise detalhada não apenas do FPE, mas também de todos os demais instrumentos de transferências fiscais entre a União, os estados e os municípios.

estados. Isto permitirá que o poder público das UFs menos desenvolvidas ofereça mais e melhores serviços públicos. Disto decorreria a redução das disparidades socioeconômicas em relação aos estados mais desenvolvidos no que diz respeito ao acesso a estes serviços, à sua qualidade e ao oferecimento de oportunidades mais igualitárias de desenvolvimento pessoal – especialmente no que diz respeito à educação e à expectativa de vida da população.

Logo, o FPE deve ser instrumento de suporte fiscal aos estados mais pobres, reduzindo – sem ter a pretensão de eliminar – a distância da *capacidade fiscal* dos estados menos desenvolvidos em relação à média do país.

Na ausência de transferências, se se tomar dois estados distintos, aquele que tem base tributária (patrimônio, volume de operações comerciais etc.) menor precisaria aplicar alíquotas de impostos maiores para conseguir obter receita idêntica à do outro estado.

As transferências do FPE permitem que os estados de base tributária mais estreita ofereçam serviços públicos em quantidade e qualidade próxima à dos estados mais desenvolvidos, sem que, para isto, seja preciso elevar as alíquotas dos impostos a níveis superiores à média nacional.

Os critérios para definir as transferências podem basear-se apenas nas diferenças de capacidade tributária, como também podem tentar, adicionalmente, mensurar diferentes necessidades de gastos dos diferentes estados – por exemplo: o tamanho do território, a localização geográfica, o tamanho da população etc.

4.2 É difícil mexer em apenas uma das muitas peças que definem o federalismo fiscal do Brasil

O relacionamento financeiro entre a União, os estados e os municípios compreende amplo conjunto de transferências e compartilhamento de receitas. A alteração em algum destes pontos pode desequilibrar o papel do FPE como provedor de equidade fiscal entre os estados.

Tome-se como exemplo o caso da partilha de *royalties* de petróleo, ora em discussão no Congresso. Há desde propostas de divisão equitativa dos recursos entre todos os estados e municípios até propostas que concentram os recursos nas mãos de estados e municípios produtores de petróleo.

É evidente que a menor ou maior capacidade fiscal de cada estado será influenciada pela escolha do modelo de partilha de *royalties*. Um estado como o Rio Grande do Norte, importante produtor de petróleo, pode ter suas finanças impulsionadas por uma regra que concentre os *royalties* nas UFs produtoras, ou pode ficar em situação pior se estes forem divididos de modo igual entre todos os estados e municípios.

Um caso com repercussão ainda maior é o da realização de eventual reforma tributária. A simples transição do regime de tributação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) da origem para o destino alterará drasticamente a capacidade fiscal de todos os estados, sem que haja estimativas precisas de qual será o resultado final.

Por isso, o estabelecimento de regras para a partilha do FPE *antes* de outras medidas que afetem a capacidade fiscal dos estados pode gerar desequilíbrio. Uma partilha deste fundo que seja justa antes de outras mudanças pode tornar-se injusta depois de tais mudanças.

O fato de que se tem a obrigação de definir nova regra para o FPE até 2012, enquanto não há prazo para a definição de outras mudanças na área fiscal, indica que a primeira mudança será realmente a do FPE. Isto gera o risco de que os novos critérios de distribuição do fundo se tornem incompatíveis com regras tributárias e de transferências fiscais a serem definidas posteriormente.

Se se retomar os critérios do CTN (área do território, renda *per capita* e população) e a atual divisão regional do FPE (85% para Norte, Nordeste e Centro-Oeste), é bastante provável que tais parâmetros não venham a mensurar adequadamente os hiatos fiscais. Por um lado, a cobrança do ICMS no destino aumentará a arrecadação dos estados do Norte e do Nordeste, reduzindo seu hiato fiscal em relação ao resto do país. Por outro lado, a total indefinição acerca dos critérios de distribuição dos *royalties* – e dos valores que estes atingirão com a exploração do pré-sal – permite ampla possibilidade de alteração nas posições relativas dos estados em relação à média nacional, podendo haver tanto ampliação quanto redução das disparidades entre as capacidades fiscais de cada ente.

Nesse contexto, o ideal é que se estabeleçam critérios para o FPE que sejam capazes de captar, rapidamente, mudanças abruptas na posição relativa dos estados em termos de capacidade fiscal. Na seção 5, é apresentada proposta neste sentido.

De forma alternativa, pode-se optar por retornar ao modelo do CTN – ou algo similar –, com a ciência de que será preciso realizar nova mudança no FPE – com toda a dificuldade política que isto envolve – para acomodar mudanças nos sistemas tributário e de partilha de outras receitas.

4.3 Propostas que gerem perdas imediatas a algum estado enfrentarão dificuldades

Tendo-se em vista que o montante a ser distribuído pelo FPE já está previamente determinado (21,5% da arrecadação do IR e do IPI), o aumento da participação de um estado gera, por definição, perda na participação relativa dos demais. A mudança de coeficientes fixos para coeficientes variáveis embute o risco de

que, pelos novos critérios, alguns estados sofram perdas imediatas expressivas.[7] *Isto reduz a viabilidade de aprovação da nova regra* e gera risco de crises fiscais em estados muito dependentes deste fundo. Esta é a razão de porque é preciso ter a preocupação de que a nova regra não gere perdas imediatas e expressivas a nenhum estado.

No entanto, a razão de ser da alteração do FPE é, justamente, o fato de que a distribuição atual não é considerada justa. Portanto, qualquer modificação que atenda ao objetivo de reequilibrar participações gerará perdas e ganhos significativos.

Por isso, é bastante provável que seja necessário que a nova regra *preveja um período de transição entre a partilha atual e os novos critérios*. Tal transição permitirá que se atinja uma nova partilha, mais justa, sem causar perdas imediatas e abruptas aos beneficiários dos atuais critérios.

Também ajudaria se a União aportasse recursos extras, por *período limitado de tempo*, com vistas a compensar os estados perdedores, de modo que nenhum destes viesse a receber, pela regra nova, valores inferiores ao que recebiam pela regra anterior.

4.4 Não vale a pena usar o FPE para outras compensações além da redução nas diferenças de capacidade fiscal

Sempre haverá tendência a querer utilizar os critérios de partilha do FPE para atingir diversos outros objetivos que não sejam a redução das disparidades na capacidade fiscal dos estados. Por exemplo, a introdução de adicional para estados que tenham grandes áreas ocupadas por reservas ambientais. Ou, então, para estados que tenham sob sua responsabilidade acervos do patrimônio histórico.

É desaconselhável adotar essa postura. Um ensinamento básico em economia é de que um mesmo instrumento não pode ser usado para atingir mais de um objetivo. Há o risco de que um critério atue em sentido contrário a outro, com os efeitos anulando-se.

As políticas ambiental, de preservação do patrimônio histórico, ou qualquer outra política setorial devem ter seus instrumentos próprios de estímulo e financiamento. O FPE deve ser, única e exclusivamente, mecanismo de redução das disparidades de capacidade fiscal dos estados. Nada mais além disso, sob pena de fracassar em seu objetivo principal.

7. Diversas estimativas de perdas e ganhos, para cada estado, podem ser encontradas em Rocha (2010).

4.5 A separação entre Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de um lado, e Sul e Sudeste, de outro, está obsoleta

Como afirmado na seção 2, o atual critério de partilha do FPE prevê que 85% dos recursos devem permanecer com os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto os 15% restantes devem pertencer ao Sul e ao Sudeste.

Essa regra pressupõe que Norte, Nordeste e Centro-Oeste concentram estados de menor capacidade fiscal, enquanto Sul e Sudeste só possuem estados de alta capacidade fiscal. Isto não é verdade absoluta. No Centro-Oeste, o Distrito Federal (DF) tem perfil fiscal totalmente diferenciado dos demais estados da região, não só com maior capacidade fiscal, como também por contar com transferência específica a seu favor (Fundo Constitucional do Distrito Federal). Na região Norte, o estado do Amazonas diferencia-se em função do polo industrial da Zona Franca de Manaus. No Nordeste, os estados têm apresentado, ao longo dos anos, desempenhos econômicos e *performances* fiscais distintos entre si.

Esse critério parece estar enraizado na ideia de que o FPE é instrumento de política regional, capaz de promover a convergência das rendas *per capita* das diferentes regiões; argumento que já foi contraditado.

Como já afirmado anteriormente, a restrição imposta por esse critério tornar-se-á ainda mais problemática se a reforma tributária avançar, pois esta provavelmente resultará em aumento da capacidade fiscal dos estados do Norte e do Nordeste.

Seria, portanto, recomendável abolir essa restrição, para que os critérios de partilha do FPE possam refletir mais claramente as disparidades de capacidade fiscal existentes entre os estados e venham a acompanhar as eventuais mudanças nas suas posições relativas.

É evidente que haverá resistência da maioria parlamentar formada pelos representantes do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste no caso de a partilha final levar a uma participação destas regiões muito inferior a 85%. Porém, é recomendável que se trabalhe com proposta que não inclua tal restrição. A regra de transição sugerida na subseção 4.3 ajudaria a amenizar eventuais perdas decorrentes da remoção deste critério.

4.6 O FPE é pró-cíclico e desestimula a poupança pública

Por ter suas receitas baseadas na arrecadação do IR e do IPI, o FPE recebe mais recursos em períodos de crescimento econômico. Nas crises, o valor do fundo reduz-se.

Esse perfil pró-cíclico estimula comportamento fiscal pouco responsável, principalmente nos estados em que o FPE representa elevado percentual da receita total. Em momentos de bonança, há estímulo para gastar mais. Porém, o gasto

público, uma vez criado, é difícil de ser cortado. A contratação de pessoal, por exemplo, está associada a direitos constitucionais de estabilidade que dificultam o uso da demissão de servidores como instrumento de redução da despesa. Por isto, quando vêm a crise econômica e a consequente redução do FPE, as despesas estão altas e rígidas (não podem ser cortadas de imediato), o que gera crise fiscal.

No modelo político brasileiro, a consequência é um movimento de pressão de governadores e prefeitos sobre o governo federal, requerendo ajudas fiscais emergenciais. Em 2010, por exemplo, este governo distribuiu a estados e municípios R$ 1,2 bilhão a título de compensação de "perdas" do FPE e FPM decorrentes da queda da arrecadação federal durante a crise econômica de 2009.

Por isso, a bem da disciplina fiscal, seria interessante que o montante do FPE não oscilasse ao sabor do ciclo econômico. Há dois caminhos para atingir este objetivo. Um destes seria a diversificação da base de cálculo deste fundo. Em vez de realizar o cálculo apenas como percentual do IR e do IPI, este incidiria sobre toda a receita de impostos e contribuições do governo federal – obviamente, com alíquota mais reduzida. Usando um conjunto maior de receitas, que são menos voláteis que as do IR e do IPI, é possível reduzir a volatilidade do valor total do FPE. Esta opção, contudo, demandaria alterações na Constituição e causaria muita disputa política com os ministérios das áreas sociais, que buscam preservar as contribuições sociais como financiamento privativo de suas ações.

Outro caminho seria manter como fonte de alimentação do FPE apenas o IR e o IPI; porém, constituindo-se fundo de reserva que funcionaria como colchão de amortecimento. Nos períodos de elevação da receita, parte dos recursos seria acumulada nesta reserva, em vez de ser integralmente repassada aos estados. Nos períodos de queda, a reserva seria utilizada para complementar os repasses.

4.7 Devem ser evitados critérios de partilha que resultem em mudanças drásticas na participação de cada estado nos momentos de recálculo das participações

Os critérios de partilha do FPE fixados nos moldes do CTN agrupam os estados em faixas de renda *per capita* e população. Isto significa que estados que estão próximos ao limite superior ou inferior de cada faixa podem ter considerável aumento ou redução de suas receitas de FPE se mudarem de uma faixa para outra.[8]

Isso gera uma série de problemas. Em primeiro lugar, uma pequena variação na população não altera substancialmente o volume de recursos requeridos para prestar serviços públicos. Mas esta pode ser suficiente para reduzir ou aumentar drasticamente a receita de um estado. Isto se pode dizer de variações marginais na

8. Simulações a esse respeito podem ser encontradas em Rocha (2010).

renda *per capita*: uma pequena queda desta renda não diminui a base tributária nem a capacidade fiscal do estado, mas pode lhe proporcionar grandes ganhos de receita no FPE.[9]

Em segundo lugar, deve-se levar em conta que tanto a população quanto a renda *per capita* são calculadas por meio de estimativas do IBGE. A efetiva contagem da população ocorre apenas a cada cinco anos – por meio de censos ou contagens populacionais. Isto significa que estados cuja população é estimada em valor muito próximo ao limite superior de uma faixa têm incentivos para requerer – administrativamente ou judicialmente – a revisão da estimativa.

Isso gera conflitos e custos administrativos desnecessários, sobrecarregando o IBGE com revisão de estimativas para as quais não há métodos adequados alternativos à – dispendiosa – recontagem populacional. Ocasiona também incerteza com relação aos estados sobre qual será sua efetiva receita, visto que os recursos levam tempo para serem apreciados, não necessariamente são aceitos e afetam não só a receita dos estados demandantes, mas também a de todos os demais.

Por isso, recomenda-se que sejam usados critérios que não provoquem mudanças abruptas nas receitas partilhadas em função de mudanças infinitesimais nos parâmetros de cálculo das transferências.

4.8 Evitar o uso de parâmetros que não são frequentemente atualizados

Se o objetivo da mudança no FPE é permitir que as cotas dos estados se ajustem a mudanças na capacidade fiscal, é preciso que os parâmetros de definição das cotas sejam estimados com frequência. Muitas variáveis socioeconômicas (relativas a renda pessoal, condições de habitação, nível de escolaridade, estrutura etária da população etc.) são apuradas apenas de dez em dez anos, por meio dos censos demográficos. Obviamente, um fundo cujas cotas fossem ajustadas de dez em dez anos estaria muito próximo de um sistema de cotas fixas, que é justamente o que se pretende evitar.

4.9 A renda *per capita* é um indicador problemático

Como afirmado anteriormente, um dos critérios de partilha do FPE previstos no CTN é a renda *per capita*. Este é um indicador problemático, porque, em estados altamente dependentes do FPE – como Amapá, Roraima, Acre ou Tocantins –, o fundo tem alta influência sobre a renda *per capita*. Um aumento do FPE permite, por exemplo, a elevação do emprego e do salário no setor público estadual, que tem peso relevante no cálculo da renda *per capita* local.

9. Note-se, ainda, que mudanças na população têm duplo efeito: elevam o coeficiente de participação do estado tanto diretamente, via fator população, quanto indiretamente, ao reduzir a renda *per capita* – que é calculada sob a forma *renda total/população*).

Se a renda *per capita* for usada como critério de cálculo da partilha do FPE, ter-se-á uma situação em que o fundo influencia a renda e a renda influencia o fundo. Um aumento no FPE levará a uma elevação na renda *per capita*. Isto fará com que, no momento seguinte, diminua a participação do estado neste fundo, levando à queda na renda *per capita*. Disto decorrerá novo aumento do FPE.

Ou seja, haverá desnecessária oscilação do FPE dos estados mais dependentes do fundo. Mais do que isto, a renda *per capita* destes não é uma boa *proxy* para a capacidade fiscal própria do estado, pois reflete situação que já leva em conta as transferências.

Seria preciso, então, criar estatística de *renda per capita desconsiderando as transferências fiscais*, o que seria complicado e retiraria objetividade e transparência do indicador.

5 UMA PROPOSTA PARA O FPE

É preciso encontrar um sistema de rateio do FPE que se adéque às considerações apresentadas na seção anterior. O que se propõe neste estudo é um modelo bastante simples, que se baseie exclusivamente nas diferenças entre as receitas *per capita* dos estados, o que captaria o *desequilíbrio socioeconômico* de que fala o Artigo 161 da Constituição. O FPE seria, então, mecanismo de equalização – parcial – das *receitas*.

Deve-se usar a forma mais direta possível de medir diferenças na capacidade fiscal: a distância entre a receita de um estado e a média nacional. Assim, por exemplo, se houvesse apenas três estados, com receitas correntes líquidas (excluída a receita de FPE) *per capita* de R$ 90,00 (estado A), R$ 60,00 (estado B) e R$ 30,00 (estado C), utilizar-se-ia fórmula de partilha em que o estado C receberia parcela maior do FPE e o estado A receberia parcela menor. Este é, aproximadamente, o modelo utilizado há muitos anos no Canadá e na Austrália.[10] E é a forma mais direta de complementar a receita fiscal das UFs com menor capacidade de arrecadação.

Obviamente, haveria o risco de os estados afrouxarem a arrecadação de impostos para terem direito a uma cota maior do FPE. Isto pode ser evitado por diversos modos. Primeiro, utilizando-se no cálculo a receita estadual do ano anterior – ou de mais de um ano anterior –, o que imporia espaço de tempo entre a queda da receita própria e o aumento do FPE. Segundo, provendo-se apenas compensação parcial, de modo que uma perda de R$ 1,00 de receita própria garantiria muito menos que R$ 1,00 adicional no FPE. Terceiro, utilizando-se a

10. Para descrição desses modelos, ver Ter-Minassian (1997).

RCL, definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),[11] como o conceito a ser utilizado no cálculo. Este conceito é utilizado na definição dos limites máximos para as despesas de pessoal e endividamento público. Por isto, os estados têm interesse que esta receita seja a mais alta possível, para elevar seus limites de endividamento e evitar punições decorrentes do estouro da despesa de pessoal. Assim, o incentivo para subestimar – com vistas a receber mais FPE – seria contraposto pelo interesse em ter uma RCL elevada.

Cabe, então, averiguar a adequação do modelo proposto às restrições anteriormente analisadas.

Em primeiro lugar, esse modelo permite o rápido ajustamento das cotas de cada estado no FPE em função de mudança na sua posição em relação à média dos estados. Atende, portanto, à exigência do STF de estipular critérios móveis, associados a desníveis socioeconômicos, que evitem o congelamento das cotas, motivo principal da declaração de inconstitucionalidade da atual legislação. Podem ser fixadas cotas para vigorar ao longo de um ano, a serem recalculadas ao final de cada exercício, para vigência no exercício seguinte.

Em segundo lugar, esse novo FPE se adaptará rapidamente a outras mudanças nos sistemas tributário e de transferências. Qualquer mudança no regime do ICMS, de partilha de *royalties* ou de outra fonte de receita, afetará a RCL dos estados e, ao recalcular as cotas para o exercício seguinte, a nova posição relativa de cada estado será automaticamente levada em consideração.

Em terceiro lugar, o modelo não é incompatível com regra de transição que evite perdas para os estados, bem como pode ser acoplado a uma participação temporária de recursos adicionais da União para acomodar tal transição.

Em quarto lugar, evita-se o uso de qualquer critério estranho à diferença de capacidade fiscal, tais como os de área ocupada por reservas ambientais ou de acervo de patrimônio histórico. Também é evitado o uso da renda *per capita* como critério de partilha que, como visto anteriormente, não é uma boa *proxy* para a capacidade fiscal dos estados mais dependentes do FPE.

Em quinto lugar, acaba a clivagem artificial entre estados do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, de um lado, e os do Sul e Sudeste, de outro. As cotas dos estados serão calculadas conforme suas situações individuais. Se, eventualmente, isto resultar em perda significativa de recursos para as regiões ora privilegiadas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), a regra de transição proposta na subseção 4.3 pode minorar o problema.

11. Lei Complementar nº 101, Artigo 2º, inciso IV.

Em sexto lugar, o sistema é plenamente compatível com a criação de um fundo de reserva do FPE, com vistas a reduzir a variância dos recursos em função dos ciclos econômicos.

Em sétimo lugar, acaba o problema de fortes oscilações nas cotas estaduais em função de "mudanças de faixa" populacional ou renda *per capita*. Como o ajuste será realizado com base em variação da receita estadual em relação à média de todos os estados, este tende a ser suave. Além disso, como a RCL é claramente aferida – e deverá ser atestada pelo Ministério da Fazenda (MF), pelos tribunais de contas etc. –, não restará espaço para contestação judicial das cotas atribuídas a cada estado, como ocorre atualmente em função de incertezas acerca da estimação da renda e da população.

6 PROJETO SOBRE O TEMA JÁ EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO[12]

O Projeto de Lei do Senado (PLS) Complementar nº 192/2011 propõe a divisão do FPE em quatro grandes blocos:

- oitenta por cento aos estados com renda *per capita* inferior à média nacional;
- dez por cento aos estados com renda *per capita* igual ou superior à média nacional;
- oito por cento para os cinco estados mais populosos entre aqueles com renda *per capita* inferior à média nacional; e
- dois por cento para constituir reserva a ser distribuída aos estados que abriguem unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas.

A divisão dos recursos entre os estados de cada um dos grupos já referidos realizar-se-ia pelos seguintes critérios: 50% pelo inverso da renda *per capita* multiplicada pela renda *per capita* nacional e 50% pelo inverso do índice de desenvolvimento humano (IDH) multiplicado pelo IDH nacional.

A distribuição da parcela de 2% referida anteriormente será com base em coeficiente individual de participação baseado no percentual de sua área ocupada por unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas.

Propõe-se, ainda, como regra geral, que nenhum estado receberá mais de 20% do total do fundo.

12. Há diversos projetos de lei e de emenda à Constituição que dizem respeito a outros aspectos do FPE, tais como: mudança do conjunto de tributos incluídos na partilha – em especial, a inclusão das contribuições sociais –, elevação do valor total do FPE, compensação a este fundo relativa às perdas de receitas decorrentes de concessão de isenções fiscais no âmbito do IR e do IPI e outros.

De acordo com a análise feita ao longo deste estudo, tal projeto apresenta alguns pontos passíveis de questionamento.

Em primeiro lugar, a separação dos estados em dois grupos (acima e abaixo da média da renda *per capita* nacional) pode gerar situações em que o estado venha a sofrer forte variação na receita de FPE, nos casos em que passar de um grupo a outro. Em segundo lugar, não parece haver argumento que justifique a segmentação dos recursos nos valores (80% e 10%) estipulados para os dois grupos. Não se supõe existir nenhuma medida concreta das diferenças de capacidade fiscal entre os estados, sendo os critérios estabelecidos de forma *ad hoc*.

Em terceiro lugar, há o problemático uso da renda *per capita* como critério de partilha. Como afirmado anteriormente, o fato de o FPE influenciar a renda *per capita* de alguns estados mais dependentes de recursos federais fará com que se gere ciclo de forte variação dos coeficientes do fundo destes estados: o aumento do FPE eleva a renda *per capita*, este aumento gera queda no fundo do ano seguinte, o que ensejará redução da renda *per capita*, levando a novo aumento do FPE etc.

Em quarto lugar, há o uso do FPE como instrumento de compensação de estados ocupados por reservas indígenas ou unidades de conservação; ponto que foi desaconselhado na subseção 4.4.

Em quinto lugar, há o uso do IDH, índice que varia pouco ao longo do tempo – pois depende de dados censitários para seu cálculo e, portanto, é atualizado a cada dez anos – e que é calculado por organismo internacional, não passando por referendo de entidade pública nacional.

Por fim, registre-se que a proposição não apresenta solução para o problema de o FPE ser pró-cíclico, não contém regra de transição que mitigue perdas ao longo do tempo, nem tem flexibilidade para lidar com as alterações de capacidade fiscal dos estados decorrentes de novas regras de distribuição de *royalties* de petróleo ou de reformas no ICMS.

Outro projeto sobre o tema é o PLS Complementar nº 289/2011. Neste, reservam-se, inicialmente, 85% para os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, restando 15% para o DF, o Sul e o Sudeste. Ou seja, em relação à divisão regional hoje existente, apenas se retira o DF do grupo que recebe 85%, transferindo-o para o outro grupo; em consequência, reduz-se o montante disponível para os demais estados do Sul e do Sudeste e amplia-se a disponibilidade para o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste.

Feita essa partilha inicial, os recursos são divididos entre os estados dos dois grupos segundo os seguintes critérios:

- vinte e cinco por cento de acordo com a distância existente entre o maior IDH estadual e o IDH de cada estado;
- dez por cento de acordo com a variação do IDH de cada estado;
- treze por cento de acordo com o inverso da renda *per capita*;
- vinte e dois por cento de acordo com a participação da população do estado na população total do país;
- cinco por cento de acordo com a proporção da superfície territorial do estado em relação ao território nacional;
- cinco por cento de acordo com o coeficiente de atendimento domiciliar de água tratada;
- cinco por cento de acordo com o coeficiente de cobertura de esgoto domiciliar;
- cinco por cento de acordo com a proporção de unidades de conservação e áreas indígenas em relação à superfície territorial da UF; e
- dez por cento de acordo com a proporção inversa do PIB de cada estado.

Além disso, há uma regra de transição para o novo sistema com prazo de cinco anos.

A esse projeto, aplicam-se praticamente todas as críticas feitas anteriormente ao PLS nº 192/2011; a exceção do fato de que o PLS nº 289/2011 prevê regra de transição. Por sua vez, este projeto acrescenta critérios que pretendem estimular os estados a melhorar seus indicadores socioeconômicos, recompensando com maiores parcelas do FPE aqueles que conseguirem maiores avanços no IDH ao longo do tempo, além de melhorias na cobertura dos serviços de esgoto e água tratada.

É de se questionar, porém, porque usar esses indicadores e não outros como desempenho escolar dos alunos, redução de emissão de poluentes, diminuição do trabalho infantil, redução da criminalidade etc. É preciso ter em vista que o FPE é uma transferência não condicional – ou seja, trata-se de recursos a serem usados pelos estados de acordo com as preferências locais. Por isto, é questionável a inclusão de critérios que induzam o uso dos recursos em determinadas políticas escolhidas pelo legislador federal. Se o objetivo deste legislador é ampliar a oferta de saneamento básico, isto deve ser realizado por meio de outros mecanismos, como a redução da carga tributária incidente sobre os investimentos das empresas estaduais de saneamento ou a criação de subsídios federais a programas de aumento de eficiência e redução de perdas na rede de distribuição de água.

Foi arquivado ao final da legislatura passada o PLS nº 29/2005. O que estava proposto neste projeto é, basicamente, o retorno ao método de cálculo das cotas estaduais vigente no CTN. Ou seja, propõe-se o uso da área geográfica, do inverso da renda *per capita* e da população como parâmetros de cálculo das cotas estaduais. Além disso, mantém-se a divisão do fundo na proporção 85% para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 25% para as regiões Sul e Sudeste. O PLS também apresenta mudanças no agrupamento dos estados por "faixas" de população.

O principal mérito do projeto era o de atender à demanda do STF, qual seja: substituir os coeficientes fixos por coeficientes variáveis, baseados em critérios que servem como aproximação da capacidade fiscal e da necessidade de gastos de cada estado.

Por sua vez, o projeto apresentava um problema que reduzia sensivelmente sua chance de aprovação: este alterava substancialmente as cotas estaduais, produzindo grandes perdedores e ganhadores. Os estados da Bahia e de Sergipe, por exemplo, teriam suas cotas reduzidas em 35,5% e 25,3%, respectivamente. Já o estado do Pará veria sua cota elevar-se em 21,8%, e o Ceará, em 28,9%. Como o projeto não previa nenhum mecanismo de transição, impondo perdas imediatas a alguns estados, a resistência política era grande.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

______. Lei Complementar nº 62. Brasília: Congresso Nacional,1989.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Comunicado Ipea**, n. 71, dez. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/101214_comunicadoipea71.pdf>.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília: Senado Federal, abr. 2008. (Texto para Discussão, n. 40). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/texto40%20-%20Marcos%20Mendes%20Rogerio%20Fernando.pdf>.

ROCHA, C. A. A. **Rateio do FPE**: análise e simulações. Brasília: Senado Federal, jun. 2010. (Texto para Discussão, n. 71). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/Texto71-Carlos%20Alexandre.pdf>.

TER-MINASSIAN, T. (Ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington: FMI, 1997.

CAPÍTULO 8

RATEIO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL: AVALIAÇÃO DE IMPACTO E DE VIABILIDADE LEGISLATIVA DAS PROPOSTAS AVENTADAS*

Carlos Alexandre A. Rocha**

1 INTRODUÇÃO

Em 24 de fevereiro de 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF), em resposta às Ações Diretas de Inconstitucionalidade n°s 845, 1.987, 2.727 e 3.243,[1] declarou a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do Artigo 2º e do Anexo Único da Lei Complementar (LC) nº 62, de 1989, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012. Trata-se dos dispositivos que disciplinam o rateio do fundo de participação dos estados e do Distrito Federal (FPE). À luz dessa decisão, novos critérios para o citado rateio estão sendo considerados no âmbito do Congresso Nacional. Atualmente, tramitam três Projetos de Lei Complementar na Câmara dos Deputados (PLP) e dois no Senado Federal (PLS Complementar), dois deles idênticos. As proposições em questão são as seguintes:

a) PLP nº 50, de 1999, que altera a Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, estabelecendo novos critérios de rateio do FPE;

b) PLP nº 565, de 2010, que altera o Artigo 2º da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, que estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos fundos de participação e dá outras providências;

c) PLS nº 192, de 2011 – Complementar, e PLP nº 582, de 2010, que estabelecem normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos do FPE;[2] e

* O autor agradece os comentários de Fernando Álvares Correia Dias. Naturalmente, os erros e omissões remanescentes permanecem sendo de sua inteira responsabilidade.

** Consultor do Senado Federal.

1. Ajuizadas, respectivamente, pelas seguintes Unidades da Federação: *i)* Rio Grande do Sul; *ii)* Mato Grosso e Goiás; *iii)* Mato Grosso; e *iv)* Mato Grosso do Sul.

2. Apresentados pela parlamentar Vanessa Grazziotin, do Amazonas, no exercício do mandato de senadora e, antes disso, de deputada.

d) PLS nº 289, de 2011 – Complementar, que altera o Artigo 2º e acrescenta os Artigo 2º A e 2º B à Lei Complementar (LC) nº 62, de 28 de dezembro de 1989, que estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos fundos de participação e dá outras providências, para dispor sobre critérios de distribuição do FPE, e dá outras providências.

O presente trabalho pretende mapear o impacto e a viabilidade legislativa dessas e de duas outras propostas consideradas na literatura especializada (MENDES, 2011; ROCHA, 2010a). Com esse intuito, serão calculados os coeficientes de participação de cada ente no rateio do FPE com base nos critérios aventados, bem como identificados os ganhadores e perdedores, e apurada a votação potencial de cada cenário.

2 AS PROPOSIÇÕES

As cinco proposições que ora tramitam no Congresso Nacional diferem de várias maneiras. Duas pretendem disciplinar o rateio do FPE, de modo genérico, a partir do exercício seguinte ao da sua aprovação, enquanto as três demais estabelecem datas específicas para tanto: 1º de janeiro de 2012 e 1º de janeiro de 2013. Três preveem revisões anuais dos coeficientes correspondentes, enquanto duas propõem revisões decenais. Duas empregam o critério regional na fixação dos coeficientes e uma fixa regras de transição para a passagem da situação atual para a proposta. A quantidade de variáveis adotadas varia entre o mínimo de uma e o máximo de oito. Somente em um caso (talvez dois) a votação potencial nas duas Casas do Poder Legislativo supera o quórum mínimo requerido para a aprovação de projetos de lei complementar.[3] A estruturação de variáveis em classes, às quais estão associados fatores que devem ser, estes sim, usados nos cálculos, está presente em dois projetos – os mesmos que, coincidentemente, incluem entre as suas variáveis o índice de desenvolvimento humano (IDH). Todas essas características estão sintetizadas no quadro 1.

3. Maioria absoluta, conforme o Artigo 69 da Constituição Federal.

QUADRO 1
Características das proposições – quadro sintético

Proposição	Início	Revisão	Regionalização	Transição	Variáveis	Aprovação			Classes	IDH
						Câmara dos Deputados	Senado Federal	Congresso Nacional		
PLP nº 50/99	1º jan. seguinte	Anual	S	N	3	S	S	S	N	N
PLP nº 565/10	1º jan. seguinte	Anual	N	N	1	N	S	N	N	N
PLS nº 192/11 – Complementar / PLP nº 582/10	1º jan. 2012	Decenal	N	N	4	X	S	X	S	S
PLS nº 289/11 – Complementar	1º jan. 2013	Anual	S	S	8	N	S	N	S	S

Elaboração do autor.
Obs: *S* = sim; *N* = não; e *X* = proposições cujo potencial de aprovação muda conforme suas possíveis interpretações (ver tópico 2.3).

As semelhanças existentes, a seu tempo, podem encobrir diferenças significativas. O PLS nº 192/2011 – Complementar e o PLP nº 582/2010, por exemplo, não fixam regras transitórias para a implementação da nova sistemática, mas as preveem para as revisões decenais – com duração de cinco anos no caso da primeira, em 2022, e de três anos em todas as demais. O critério regional também muda: o PLP nº 50/1999 repete o critério contido no Artigo 2º da LC nº 62/1989 (isto é, 85% para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, e 15% para as regiões Sudeste e Sul), enquanto o PLS nº 289/2011 – Complementar desmembra a região Centro-Oeste, com o Distrito Federal passando a compor o segundo agrupamento, embora mantendo os percentuais originais. Em relação às variáveis estruturadas em classe, observa-se uma alternância: o PLS nº 192/2011 – Complementar e o PLP nº 582/2010 usam esse artifício no caso das áreas protegidas, mas não no caso dos dados estaduais de renda e população, enquanto o PLS nº 289/2010 procede de maneira inversa, repristinando, inclusive, as classes definidas na Lei nº 5.172, de 1966 (Código Tributário Nacional – CTN). Esses mesmos projetos tratam diferentemente o IDH, com os dois primeiros prevendo que seu cálculo será efetuado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enquanto o último atribui esse encargo ao Ipea, embora se trate de indicador formatado e apurado, diretamente ou mediante convênio firmado a seu critério, por um organismo internacional, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

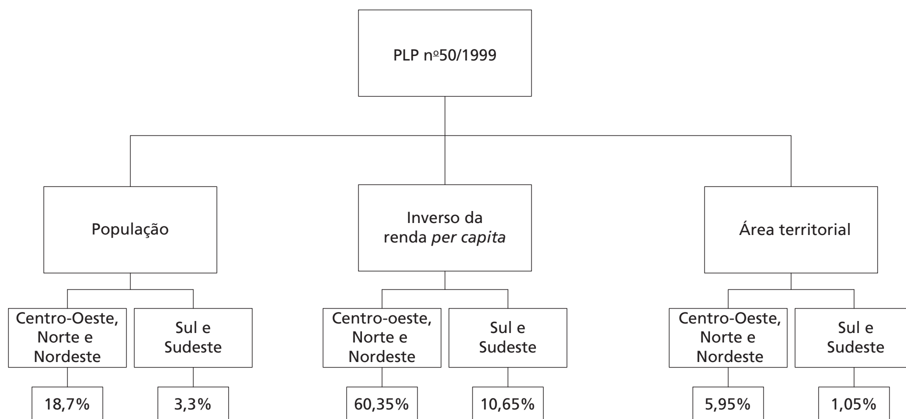
O detalhamento das variáveis empregadas por cada proposição explicitará mais algumas diferenças.

2.1 PLP nº 50/1999

O PLP nº 50/1999 é de autoria do ex-deputado Wilson Santos, do Mato Grosso. Embora antigo, o projeto continua tramitando por estar apensado a vários outros e por contar com manifestação de um dos colegiados da Câmara. Efetivamente, consta como pronto para ser apreciado pelo Plenário daquela Casa, mas o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), aprovado em dezembro de 2005, é por sua rejeição por má técnica legislativa. Impõe-se notar, entretanto, que seu conteúdo retoma princípios consagrados no CTN, como o uso das variáveis área, renda e população, mas sem usar classes para estruturar as duas últimas – característica bastante louvável à luz dos problemas suscitados por esse artifício, como mostra Rocha (2010b). Convém frisar que os dados sobre população e renda são justamente aqueles empregados no rateio da parcela do fundo de participação dos municípios destinado às capitais (FPM-Capitais) e aos municípios populosos (Reserva do FPM).

As inovações introduzidas pelo projeto em comento são duas: a participação de cada variável no montante a ser rateado pelo FPE difere daquele previsto no CTN[4] e o critério regional influencia os resultados de cada variável, em vez de incidir tão somente sobre o resultado final. A figura 1 ilustra o rateio proposto.

FIGURA 1
PLP nº 50/1999



Elaboração do autor.

Textualmente, as variáveis empregadas e as respectivas participações no rateio do FPE são as seguintes:

1) proporcional à população (22% do total):
   a) 18,7% para Centro-Oeste, Nordeste e Norte; e
   b) 3,3% para Sudeste e Sul.
2) inversamente proporcional à renda *per capita* (71% do total):
   b) 60,35% para Centro-Oeste, Nordeste e Norte; e
   c) 10,65% para Sudeste e Sul.
3) proporcional à área territorial (7% do total):
   a) 5,95% para Centro-Oeste, Nordeste e Norte; e
   b) 1,05% para Sudeste e Sul.

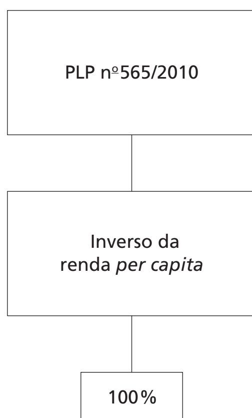
4. No Artigo 88 do CTN, revogado tacitamente, o FPE divide-se em 5% distribuídos proporcionalmente à área territorial e 95% distribuídos proporcionalmente ao resultado da multiplicação dos fatores representativos da população e do inverso da renda *per capita*.

Evidentemente, a influência do critério regional sobre cada variável não modifica o rateio final: 85% para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, e 15% para as regiões Sudeste e Sul.

2.2 PLP nº 565/2010

O PLS nº 565/2010 é a mais simples das cinco proposições consideradas, pois o rateio é dado pela participação percentual de cada ente no somatório de todos os coeficientes representativos do inverso da renda *per capita*. Como a variável adotada não aparece estruturada em classes, conclui-se que o fator representativo é o valor da própria variável. A figura 2 evidencia a simplicidade da proposição.

FIGURA 2
PLP nº 565/2010



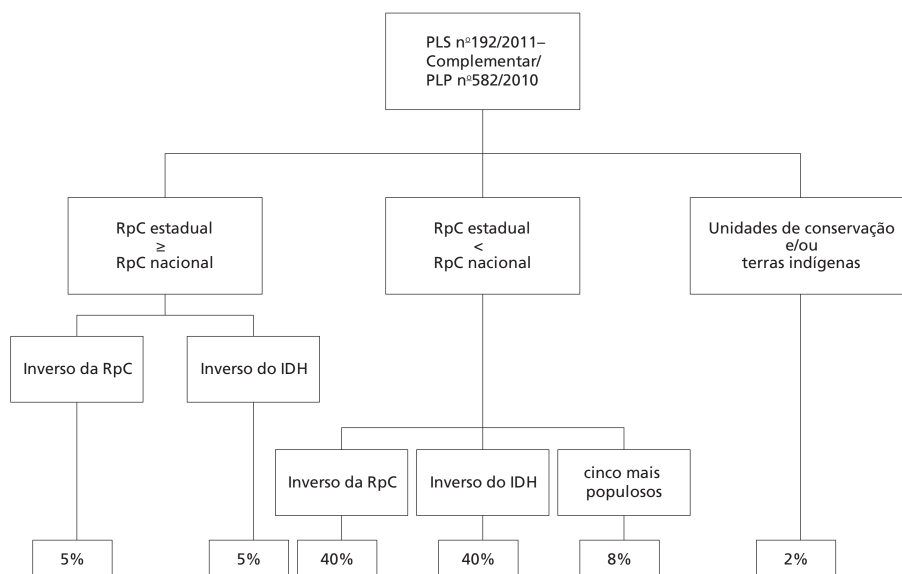
Elaboração do autor.

Destaque-se que o projeto não contém qualquer medida de escala. Dessa forma, dois entes com a mesma renda *per capita*, ainda que com áreas e populações bastante diferentes, terão a mesma participação no rateio do FPE.

2.3 PLS nº 192/2011 – Complementar e PLP nº 582/2010

O PLP nº 192/2011 – Complementar e o PLP nº 582/2011 introduzem a variável ambiental e indígena no rateio do FPE e substituem o critério regional pelo critério da diferença entre as rendas *per capita* nacional e estadual, atribuindo-se tratamento preferencial aos entes com rendas menores. Os critérios propostos estão ilustrados na figura 3.

FIGURA 3
PLS nº 192/2011 – Complementar e PLP nº 582/2010



Elaboração do autor.

De modo mais detalhado, os critérios são os seguintes, juntamente com as respectivas participações no montante a ser rateado:

1) aos entes com renda *per capita* inferior à média nacional:

   a) 40% pelo inverso da renda *per capita* multiplicada pela renda *per capita* nacional;

   b) 40% pelo inverso do IDH do ente multiplicado pelo IDH nacional; e

   c) 8%, em *partes iguais*, aos cinco entes mais populosos;

2) aos entes com renda *per capita* igual ou superior à média nacional:

   a) 5% pelo inverso da renda *per capita* multiplicada pela renda *per capita* nacional; e

   b) 5% pelo inverso do IDH do ente multiplicado pelo IDH nacional;

3) 2% aos entes que abriguem unidades de conservação da natureza (UCs) ou terras indígenas demarcadas (TIs), obedecida a *participação máxima* de 10% na partilha.

Em relação ao terceiro critério (isto é, presença de UCs ou de TIs), a tabela 1 reproduz o conteúdo do anexo I do projeto:

TABELA 1
Fatores representativos das áreas protegidas

Categoria do ente, segundo percentual de sua área ocupada por UCs ou TIs	Fator[1]
Até 5%	1
Acima de 5% até 10%	2
Acima de 10% até 15%	3
Acima de 15% até 20%	4
Acima de 20% até 25%	5
Acima de 25% até 30%	6
Acima de 30%	7

Fonte: PLS nº 192/2011 – Complementar e PLP nº 582/2010 (anexo I em ambos os casos).
Nota: [1] Substituiu-se a expressão "coeficiente" pela expressão "fator" por uma questão de consistência com o restante deste texto.

Considerando-se as áreas discriminadas nas tabelas A.1 e A.2, do apêndice A, os fatores correspondentes constam da tabela A.3. Coincidentemente, o somatório de todos os fatores é igual a cem. Dessa forma, a participação percentual de cada ente no citado somatório é dada pelo valor do próprio fator. Ressalte-se, porém, que os dados sobre as UCs, informados pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), apresentam problemas de superposição. A área protegida do Distrito Federal, por exemplo, é maior que 100% da área total. A essa inexatidão impõe-se somar o caráter incompleto do cadastro disponível. Assim, os dados em questão, na sua acepção mais ampla, não parecem adequados à finalidade perseguida. Uma solução possível seria limitar o cálculo às áreas federais, que não apresentam superposições, ou à combinação dessas com as áreas estaduais, concluída a depuração requerida.

Outro aspecto relevante acerca da variável ambiental e indígena é o rateio da fração que lhe cabe por meio não das áreas propriamente ditas, mas, sim, das suas participações percentuais no território de cada estado. Assim, entes com percentuais semelhantes receberão os mesmos valores, ainda que as áreas subjacentes sejam bastante diferentes. Pernambuco e Sergipe, por exemplo, têm 5,42% e 5,37% das suas áreas ocupadas por UCs e TIs, respectivamente. Com isso, a última tabela atribui a ambos o fator 2 (ou, por fortuita coincidência, 2% do montante destinado à variável ora considerada). Em termos absolutos, contudo, as áreas protegidas são 5,33 mil km^2 e 1,18 mil km^2, na mesma ordem. Dessa forma, o km^2 sergipano valerá 4,5 vezes mais que o pernambucano.

Também há a questão do limite de 10% para a participação máxima de um ente no montante a ser partilhado tendo como base a variável ambiental e indígena. Tal como estão definidos os fatores representativos dessa variável (isto é, variando de 1 a 7) e dado que o seu somatório já está em cem, é praticamente

impossível, do ponto de vista matemático, que algum estado receba mais do que 7% do total, tornando inócuo o limite fixado. Somente uma ampla redefinição das áreas protegidas, que reduzisse o somatório dos fatores mencionados para menos de setenta, poderia tornar efetivo o limite definido.

Os projetos preveem, ademais, que os dados populacionais e de renda a serem usados nos cálculos devem se referir ao exercício de 2007. Como os coeficientes do FPE serão revistos decenalmente, tem-se que dados anteriores ao censo de 2010 afetarão o rateio do FPE, considerando-se as regras de transição estabelecidas, até 2027.

Em princípio, com exceção dos cálculos relacionados com as UCs e TIs, que respondem por 2% do montante a ser rateado, os demais resultados, pautados pelos dados do exercício de 2007, já estariam consolidados no anexo II das próprias proposições. Combinando-se os resultados da tabela A.3 com os do anexo recém-citado, os coeficientes finais serão aqueles identificados, no próximo tópico, como "PLS nº 192 Anexo" (tabela A.8).

No entanto, há uma discrepância entre os resultados obtidos por meio dos critérios constantes no corpo do projeto e aqueles listados no anexo II. Parece que este último incorpora critérios regionais não explicitados ao longo do texto. A principal diferença reside no coeficiente do estado de Minas Gerais – substancialmente menor no caso do anexo II. Neste caso, considerando-se tão somente os ditames textuais, os coeficientes finais serão aqueles identificados simplesmente como "PLS nº 192".

São as diferenças existentes entre os dois conjuntos de resultados ("PLS nº 192 Anexo" e "PLS nº 192") que explicam a dúvida apontada na primeira tabela acerca da viabilidade legislativa dos projetos tratados presentemente. Enquanto o primeiro não parece contar com votos suficientes na Câmara, o segundo poderia ser aprovado em ambas as Casas.

2.4 PLS nº 289/2011 – Complementar

O PLS nº 289/2011 – Complementar, conforme apontado na sua justificação, é um dos resultados do Grupo de Trabalho Especial do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal do Conselho Nacional de Política Fazendária. Os critérios propostos, no total de nove (dois deles baseados na mesma variável), são os seguintes, acompanhados das respectivas participações no cômputo global:

1) 25% de acordo com a diferença entre o maior IDH de um ente da Federação e o IDH de cada ente, como proporção do maior IDH;

2) 10% de acordo com a variação decenal do IDH, obedecida a *variação mínima* de 0%;

3) 13% de acordo com o inverso da renda *per capita*, conforme as classes definidas no Artigo 90 do CTN;

4) 22% de acordo com o tamanho da população, conforme as classes definidas no Artigo 89 do CTN;

5) 5% de acordo com a superfície territorial do ente em relação ao total nacional;

6) 5% de acordo com o coeficiente de atendimento domiciliar de água tratada, definido como a proporção de domicílios *não* atendidos;

7) 5% de acordo com o coeficiente de cobertura de esgoto domiciliar, definido como a proporção de domicílios *não* cobertos;

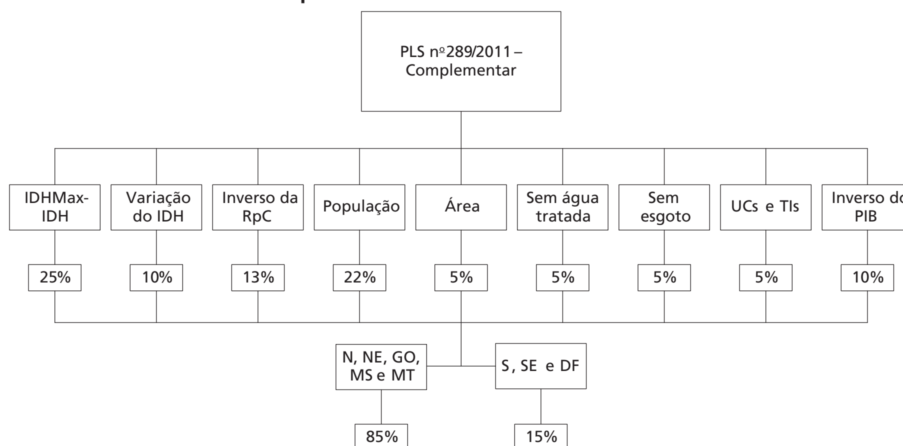
8) 5% de acordo com a proporção de unidades de conservação e áreas indígenas em relação à superfície territorial de cada ente; e

9) 10% de acordo com a proporção inversa do produto interno bruto (PIB), obedecida a *participação máxima* de 10% na partilha, com o restante redistribuído entre os demais entes.

Adicionalmente, dever-se-á destinar 85% do FPE às regiões Nordeste e Norte e aos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, cabendo os 15% restantes às regiões Sudeste e Sul e ao Distrito Federal. Trata-se, como assinalado anteriormente, de uma mudança em relação ao atual critério de regionalização, no qual o Centro-Oeste como um todo é equiparado às duas primeiras regiões citadas.

A figura 4 resume o conjunto de critérios adotados pelo projeto em comento. Destaque-se que, diferentemente do PLP nº 50/1999, o critério regional incide sobre o resultado final de todos os cálculos em vez de afetar cada critério.

FIGURA 4
PLS nº 289/2011 – Complementar



Elaboração do autor.

São dados com origens e graus de confiabilidade variados. Há as questões do IDH, concebido pelo PNUD, e das áreas protegidas, com suas superposições e lacunas cadastrais, já examinadas. Também há o uso de variáveis (população e renda) estruturadas em classes (tabela A.5), com seus "saltos" em decorrência de pequenas variações e o consequente estímulo a contenciosos administrativos e judiciais.[5] O PLS nº 289/2011 – Complementar difere do PLS nº 192/2011 – Complementar e do PLP nº 582/2010 ao não atribuir fatores à variável ambiental e indígena, mas repete os dois últimos ao definir as áreas protegidas em termos de percentuais do território de cada estado, de tal modo que entes com áreas absolutas diferentes poderão ter a mesma participação no rateio do montante correspondente. Isso vale igualmente para os critérios "domicílios sem água tratada" e "domicílios sem esgoto": quantidades absolutas diferentes (com custos desiguais de ampliação e manutenção dos serviços requeridos, por conseguinte), mas com participações relativas similares, receberão os mesmos montantes.

Especificamente acerca dos domicílios sem água tratada e sem esgoto, esse critério pode incorrer em um dilema típico de análises estática e dinâmica divergentes. Pontualmente, parece correto favorecer os entes com mais domicílios carentes. Ao longo do tempo, porém, há o risco de que isso funcione como um estímulo ao não atendimento dessas mesmas necessidades, especialmente em um ambiente de competição por recursos fiscais escassos. Afinal, algumas carências poderão revelar-se instrumentais na obtenção de fundos para a satisfação de outras necessidades da coletividade ou de grupos de pressão variados. Ao mesmo tempo, essas variáveis poderiam ser pensadas em termos não de uma compensação pela ausência, mas, sim, de uma premiação pela presença. Ou seja, os recursos do FPE não se prestariam a uma expansão incerta do abastecimento de água e da coleta de esgoto, mas ajudariam a custear as redes existentes: quanto maior o grau de atendimento, maior seria o aporte.

O presente projeto fixa, ainda, um piso para a variação do IDH ao longo do tempo e um teto para a participação de cada ente no rateio pautado pelo critério "inverso do PIB". Em relação ao piso, parece razoável que um estado não seja punido no caso de piora do seu IDH, com suas prováveis implicações sobre o ciclo eleitoral funcionando, por si só, como um tipo de sanção. O teto, porém, significa limitar a participação dos entes com *menor* PIB. Como isso pode exprimir tanto um problema de escala (isto é, entes relativamente ricos, mas pequenos) como de simples pobreza, tem-se uma possível situação de tratamento igual para desiguais, em prejuízo dos menos afortunados.

5. Ver Rocha (2010b).

3 OS RESULTADOS

Os dados requeridos pelos critérios e variáveis empregados pelos cinco projetos analisados e as etapas de cada cálculo constam do apêndice A. Em todos os casos, com exceção do PLS nº 192/2011 – Complementar e do PLP nº 582/2010, usou-se a informação mais recente encontrada:

a) áreas das UCs: obtidas junto ao MMA em 12 de agosto de 2011 (tabela A.1);

b) áreas das terras indígenas: IBGE, 2006 (tabela A.2);

c) domicílios com água e esgoto: IBGE, 2009 (tabela A.4);

d) população: IBGE, 2010 (várias tabelas);

e) renda *per capita*: IBGE, 2008 (várias tabelas);

f) área de cada estado: IBGE, 2006 (tabelas A.2, A.6 e A.10);

g) IDH: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e Organização Internacional do Trabalho (OIT), 1995 (tabela A.10) e 2005 (tabelas A.9 e A.10); e

h) PIB de cada estado: IBGE, 2008 (tabela A.10).

Como explicado previamente, os projetos da senadora Vanessa Grazziotin requerem, expressamente, o uso dos dados de renda e populacionais de 2007 (tabela A.9).

Cada sequência de cálculos culmina com os coeficientes finais dos projetos analisados. Esses resultados serão consolidados a seguir para apontar ganhadores e perdedores no confronto com os coeficientes ditados pelo Anexo Único da LC nº 62/1989. No intuito de enriquecer a análise, também serão considerados os resultados de Mendes (2011) e Rocha (2010a).

No caso do primeiro trabalho, o autor tece diversas considerações sobre o papel do FPE no provimento de recursos para os governos estaduais. Como primeira aproximação para o problema do rateio do montante correspondente, ele propõe o uso de uma única variável: o inverso da receita corrente líquida (RCL) *per capita*, descontada a cota-parte de cada ente no rateio em tela. Como enfatizado por seu idealizador, esta proposta precisaria ser complementada por várias outras medidas, destinadas a elevar temporariamente o aporte de recursos federais como compensação para os estados perdedores, a minorar o caráter pró-cíclico dos recursos entregues e a evitar qualquer desestímulo ao esforço de arrecadação própria de cada ente, entre outras preocupações. Os cálculos efetuados basearam-se em dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, referentes ao exercício de 2009.[6]

6. Ver Marcos (2011, p. 27).

O segundo trabalho, por sua vez, inspirou-se no PLS nº 29, de 2005 – Complementar, arquivado no final da 53ª Legislatura (2007–2010), e combinou o critério regional contido na LC nº 62/1989 com as classes fixadas nos Artigos 89, 90 e 91, parágrafo único, alínea *a*, do CTN e no Artigo 3º, parágrafo único, alínea *a*, do Decreto-Lei nº 1.881, de 1981.[7] Isso resultou em dois conjuntos de resultados, que serão identificados como "$CTN_{(R)}$" e "$CTN+DL\ 1.881_{(R)}$". Uma vez que os cálculos exigidos foram refeitos com base nos dados de população e renda de 2010 e 2008, tem-se que os conjuntos a seguir discriminados não são idênticos aos informados no trabalho original.

A tabela 2 lista os coeficientes obtidos e aqueles que estão em vigor, permitindo identificar perdedores e ganhadores.

TABELA 2
Coeficientes do FPE

UF	PLP nº 50	PLP nº 565	PLS nº 192 Anexo	PLS nº 192	PLS nº 289	Mendes	$CTN_{(R)}$	CTN+ $DL1.881_{(R)}$	LC nº 62
AC	3,139	4,021	4,077	4,127	4,871	2,580	2,637	2,765	3,4210
AL	5,247	6,389	5,342	4,550	5,095	6,680	3,974	4,187	4,1601
AM	4,126	2,839	3,240	3,430	4,585	3,050	2,982	2,997	2,7904
AP	2,823	3,606	3,678	3,778	4,559	3,290	2,313	2,425	3,4120
BA	6,997	4,749	5,924	5,917	5,317	5,500	12,255	8,697	9,3962
CE	5,989	5,595	6,664	6,523	4,862	6,140	9,397	9,476	7,3369
DF	1,196	0,865	1,058	1,023	1,232	1,170	0,637	0,671	0,6902
ES	1,565	1,967	1,321	1,322	1,427	2,290	0,600	0,891	1,5000
GO	3,827	3,090	3,312	3,446	3,160	3,300	3,272	3,718	2,8431
MA	6,375	6,519	7,488	5,647	5,580	7,870	7,150	7,507	7,2182
MG	3,036	2,796	3,170	4,934	2,769	3,270	4,576	3,511	4,4545
MS	2,839	2,804	3,181	3,340	3,047	2,400	2,145	2,228	1,3320
MT	3,020	2,219	1,505	1,521	3,480	2,440	2,047	2,074	2,3079
PA	6,288	4,978	6,277	6,199	5,405	5,750	7,347	7,462	6,1120
PB	4,996	5,795	5,084	4,941	4,385	4,820	3,994	4,205	4,7889
PE	5,556	4,934	6,122	6,099	4,566	4,820	7,503	8,401	6,9002
PI	6,155	7,406	6,219	5,139	5,289	4,990	4,129	4,329	4,3214
PR	2,162	2,350	1,430	1,444	1,895	2,740	1,874	2,533	2,8832
RJ	1,854	1,840	1,338	1,337	2,119	2,570	2,190	1,924	1,5277
RN	4,190	4,851	4,356	5,724	3,980	4,240	3,201	3,369	4,1779
RO	2,904	3,322	3,673	3,778	4,244	3,040	2,379	2,485	2,8156

(Continua)

7. Pela ordem, classes: *i)* para a população na sistemática anterior de rateio do FPE; *ii)* para o inverso da renda *per capita* na sistemática anterior de rateio do FPE e nas sistemáticas atuais de rateio do FPM–Capital e da Reserva do FPM e para a população nas sistemáticas atuais de rateio; *iii)* do FPM–Capital; e *iv)* da Reserva do FPM.

(Continuação)

UF	PLP nº 50	PLP nº 565	PLS nº 192 Anexo	PLS nº 192	PLS nº 289	Mendes	$CTN_{(R)}$	CTN+ $DL1.881_{(R)}$	LC nº 62
RR	2,668	3,359	3,663	3,795	4,103	2,690	2,370	2,477	2,4807
RS	2,093	2,165	1,341	1,351	1,871	2,800	2,065	2,568	2,3548
SC	1,673	1,953	1,294	1,299	1,471	2,240	1,055	1,564	1,2798
SE	3,363	4,069	4,017	4,069	3,907	3,790	2,546	2,682	4,1553
SP	2,616	1,627	1,235	1,223	2,215	2,430	2,640	2,009	1,0000
TO	3,301	3,892	3,992	4,045	4,566	3,130	2,723	2,844	4,3400
Total	**100,000**	**100,000**	**100,000**	**100,000**	**100,000**	**100,030**	**100,000**	**100,000**	**100,0000**

Fonte: Tabelas A.6 e A.10, Mendes (2011, p. 27), e Rocha (2010a).
Elaboração do autor.

Obtidos os novos coeficientes, pode-se compará-los com aqueles que ora vigoram tanto em termos de ganhadores e perdedores como em termos dos ganhos e das perdas incorridas. Esses últimos estão detalhados na tabela 3, expressos na forma de variações percentuais. Algumas mudanças são bastante acentuadas, especialmente na simulação "$CTN_{(R)}$", cuja maior perda é de 60% da cota-parte atual, no caso do Espírito Santo, e cujo maior ganho é de 163,96%, no caso de São Paulo.[8]

TABELA 3
Coeficientes novos em relação aos coeficientes atuais – variação
(Em %)

UF	PLP nº 50	PLP nº 565	PLS nº 192 Anexo	PLS nº 192	PLS nº 289	Mendes	$CTN_{(R)}$	CTN+ $DL1.881_{(R)}$
AC	-8,24	17,53	19,18	20,64	42,38	-24,58	-22,93	-19,17
AL	26,12	53,58	28,42	9,38	22,48	60,57	-4,47	0,65
AM	47,87	1,75	16,12	22,93	64,33	9,30	6,85	7,41
AP	-17,25	5,70	7,81	10,73	33,62	-3,58	-32,20	-28,92
BA	-25,54	-49,46	-36,96	-37,03	-43,41	-41,47	30,42	-7,44
CE	-18,38	-23,75	-9,18	-11,10	-33,74	-16,31	28,08	29,15
DF	73,31	25,38	53,27	48,18	78,56	69,52	-7,73	-2,81
ES	4,33	31,12	-11,94	-11,85	-4,88	52,67	-60,00	-40,63
GO	34,60	8,67	16,48	21,19	11,13	16,07	15,09	30,77
MA	-11,68	-9,69	3,74	-21,77	-22,70	9,03	-0,94	4,00
MG	-31,84	-37,24	-28,83	10,75	-37,83	-26,59	2,74	-21,19
MS	113,12	110,53	138,84	150,77	128,76	80,18	61,02	67,25
MT	30,87	-3,83	-34,80	-34,09	50,78	5,72	-11,31	-10,15
PA	2,88	-18,55	2,70	1,42	-11,57	-5,92	20,20	22,09

(Continua)

8. Ressalve-se que o aumento observado no caso paulista é bem mais modesto em termos absolutos, dado o pequeno montante que esse ente recebe atualmente.

(Continuação)

UF	PLP nº 50	PLP nº 565	PLS nº 192 Anexo	PLS nº 192	PLS nº 289	Mendes	$CTN_{(R)}$	$CTN+DL1.881_{(R)}$
PB	4,33	21,01	6,16	3,18	-8,44	0,65	-16,60	-12,19
PE	-19,49	-28,50	-11,28	-11,62	-33,82	-30,15	8,74	21,75
PI	42,44	71,38	43,92	18,92	22,38	15,47	-4,46	0,17
PR	-25,00	-18,48	-50,41	-49,92	-34,26	-4,97	-35,00	-12,13
RJ	21,34	20,46	-12,45	-12,51	38,69	68,23	43,37	25,96
RN	0,30	16,10	4,26	37,00	-4,74	1,49	-23,39	-19,36
RO	3,14	17,99	30,45	34,19	50,73	7,97	-15,52	-11,72
RR	7,56	35,41	47,68	53,00	65,40	8,44	-4,48	-0,15
RS	-11,10	-8,06	-43,07	-42,64	-20,53	18,91	-12,30	9,03
SC	30,76	52,63	1,09	1,53	14,93	75,03	-17,60	22,24
SE	-19,06	-2,08	-3,32	-2,07	-5,97	-8,79	-38,72	-35,45
SP	161,61	62,69	23,47	22,31	121,48	143,00	163,96	100,90
TO	-23,95	-10,32	-8,02	-6,80	5,20	-27,88	-37,26	-34,46
Total	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,03**	**0,00**	**0,00**

Elaboração do autor.

A tabela 4 discrimina as diferenças absolutas entres coeficientes novos e atuais. Uma vez que o Orçamento Geral da União para 2011[9] estima que o FPE entregará cerca de R$ 50 bilhões aos governos estaduais, tem-se que cada 0,01 ponto de variação equivale a R$ 5 milhões.

TABELA 4
Coeficientes novos em relação aos coeficientes atuais – diferenças absolutas

UF	PLP nº 50	PLP nº 565	PLS nº 192 Anexo	PLS nº 192	PLS nº 289	Mendes	$CTN_{(R)}$	$CTN+DL1.881_{(R)}$
AC	-0,28	0,60	0,66	0,71	1,45	-0,84	-0,78	-0,66
AL	1,09	2,23	1,18	0,39	0,94	2,52	-0,19	0,03
AM	1,34	0,05	0,45	0,64	1,79	0,26	0,19	0,21
AP	-0,59	0,19	0,27	0,37	1,15	-0,12	-1,10	-0,99
BA	-2,40	-4,65	-3,47	-3,48	-4,08	-3,90	2,86	-0,70
CE	-1,35	-1,74	-0,67	-0,81	-2,48	-1,20	2,06	2,14
DF	0,51	0,18	0,37	0,33	0,54	0,48	-0,05	-0,02
ES	0,06	0,47	-0,18	-0,18	-0,07	0,79	-0,90	-0,61
GO	0,98	0,25	0,47	0,60	0,32	0,46	0,43	0,87
MA	-0,84	-0,70	0,27	-1,57	-1,64	0,65	-0,07	0,29
MG	-1,42	-1,66	-1,28	0,48	-1,69	-1,18	0,12	-0,94

(Continua)

9. Lei nº 12.381, de 2011.

(Continuação)

UF	PLP nº 50	PLP nº 565	PLS nº 192 Anexo	PLS nº 192	PLS nº 289	Mendes	CTN$_{(R)}$	CTN+ DL1.881$_{(R)}$
MS	1,51	1,47	1,85	2,01	1,72	1,07	0,81	0,90
MT	0,71	-0,09	-0,80	-0,79	1,17	0,13	-0,26	-0,23
PA	0,18	-1,13	0,17	0,09	-0,71	-0,36	1,23	1,35
PB	0,21	1,01	0,29	0,15	-0,40	0,03	-0,79	-0,58
PE	-1,34	-1,97	-0,78	-0,80	-2,33	-2,08	0,60	1,50
PI	1,83	3,08	1,90	0,82	0,97	0,67	-0,19	0,01
PR	-0,72	-0,53	-1,45	-1,44	-0,99	-0,14	-1,01	-0,35
RJ	0,33	0,31	-0,19	-0,19	0,59	1,04	0,66	0,40
RN	0,01	0,67	0,18	1,55	-0,20	0,06	-0,98	-0,81
RO	0,09	0,51	0,86	0,96	1,43	0,22	-0,44	-0,33
RR	0,19	0,88	1,18	1,31	1,62	0,21	-0,11	0,00
RS	-0,26	-0,19	-1,01	-1,00	-0,48	0,45	-0,29	0,21
SC	0,39	0,67	0,01	0,02	0,19	0,96	-0,23	0,28
SE	-0,79	-0,09	-0,14	-0,09	-0,25	-0,37	-1,61	-1,47
SP	1,62	0,63	0,23	0,22	1,21	1,43	1,64	1,01
TO	-1,04	-0,45	-0,35	-0,29	0,23	-1,21	-1,62	-1,50
Total	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,03**	**0,00**	**0,00**

Elaboração do autor.

TABELA 5
Matriz de correlações

	PLP nº 50	PLP nº 565	PLS nº 192 Anexo	PLS nº 192	PLS nº 289	Mendes	CTN$_{(R)}$	CTN+ DL1.881$_{(R)}$	LC nº 62
PLP nº 50	1,00	0,87	0,93	0,87	0,85	0,90	0,87	0,89	0,89
PLP nº 565		1,00	0,93	0,85	0,85	0,88	0,61	0,69	0,75
PLS nº 192 Anexo			1,00	0,95	0,90	0,89	0,78	0,85	0,87
PLS nº 192				1,00	0,85	0,79	0,78	0,82	0,86
PLS nº 289					1,00	0,75	0,65	0,68	0,75
Mendes						1,00	0,77	0,83	0,83
CTN$_{(R)}$							1,00	0,96	0,93
CTN+DL 1.881$_{(R)}$								1,00	0,93
LC nº 62									1,00

Elaboração do autor.

Importa notar, preliminarmente, o alto grau de associação entre todos os resultados, como demonstrado pela tabela 5. A correlação[10] é sempre positiva e

10. Medida que varia de –1 a +1, indo de perfeita correlação negativa à perfeita correlação positiva, passando pela correlação nula.

muito forte[11] em mais da metade dos casos estudados. Isso permite inferir que não parece haver diferenças muito expressivas entre as várias sistemáticas em termos do seu impacto final sobre as finanças públicas estaduais. Com algumas discrepâncias, os mais e os menos aquinhoados tendem a se repetir nos vários cenários.[12]

Se as sistemáticas tratadas não parecem apresentar diferenças substantivas significativas, ganha ainda mais destaque a questão da viabilidade de aprovação de cada proposta. Supondo-se que deputados e senadores tenderão a votar em bloco na defesa dos seus estados, a votação potencialmente favorável é dada pela soma de todos os parlamentares, em cada Casa do Poder Legislativo, oriundos dos entes ganhadores, como mostra a tabela 6. Note-se que são necessários 257 votos para que um projeto de lei complementar seja aprovado na Câmara e 42 votos para igual desfecho no Senado.

TABELA 6
Viabilidade legislativa – votação potencialmente favorável

UF	PLP nº 50	PLP nº 565	PLS nº 192 Anexo	PLS nº 192	PLS nº 289	Mendes	$CTN_{(R)}$	CTN+ $DL1.881_{(R)}$	Bancada
AC	–	8	8	8	8	–	–	–	8
AL	9	9	9	9	9	9	–	9	9
AM	8	8	8	8	8	8	8	8	8
AP	–	8	8	8	8	–	–	–	8
BA	–	–	–	–	–	–	39	–	39
CE	–	–	–	–	–	–	22	22	22
DF	8	8	8	8	8	8	–	–	8
ES	10	10	–	–	–	10	–	–	10
GO	17	17	17	17	17	17	17	17	17
MA	–	–	18	–	–	18	–	18	18
MG	–	–	–	53	–	–	53	–	53
MS	8	8	8	8	8	8	8	8	8
MT	8	–	–	–	8	8	–	–	8
PA	16	–	16	16	–	–	16	16	16
PB	12	12	12	12	–	12	–	–	12
PE	–	–	–	–	–	–	25	25	25
PI	10	10	10	10	10	10	–	10	10
PR	–	–	–	–	–	–	–	–	31
RJ	46	46	–	–	46	46	46	46	46
RN	8	8	8	8	–	8	–	–	8
RO	8	8	8	8	8	8	–	–	8
RR	8	8	8	8	8	8	–	–	8

(Continua)

11. Arbitrou-se selecionar valores superiores ou iguais a 0,85.

12. Neste caso, a comparação se dá entre entes distintos ao longo de várias simulações, com o ente "A" *tendendo* a receber mais que o ente "B", enquanto a análise sobre a viabilidade legislativa compara os novos coeficientes de um mesmo ente com a sua atual participação.

(Continuação)

UF	PLP nº 50	PLP nº 565	PLS nº 192 Anexo	PLS nº 192	PLS nº 289	Mendes	$CTN_{(R)}$	CTN+ $DL1.881_{(R)}$	Bancada
RS	–	–	–	–	–	31	–	31	31
SC	16	16	16	16	16	16	–	16	16
SE	–	–	–	–	–	–	–	–	8
SP	70	70	70	70	70	70	70	70	70
TO	–	–	–	–	8	–	–	–	8
CD	262	254	232	267	240	295	304	296	513
SF	48	48	48	48	45	51	30	39	81

Elaboração do autor.

Do total de oito cenários considerados, somente três parecem viáveis: PLP nº 50/1999, PLS nº 192/2011[13] e Mendes (2011). Convém frisar, porém, que esses resultados possuem natureza contingente, estando sujeitos a mudanças à medida que os dados se alterem ao longo do tempo. O cenário "CTN+DL $1.881_{(R)}$", por exemplo, estaria entre os viáveis se fossem usados os dados de população e renda de 2009 e 2007.[14]

No plano estadual, Amazonas, Goiás, Mato Grosso do Sul e São Paulo sempre estão entre os beneficiados, enquanto Paraná e Sergipe nunca ganham e Bahia e Tocantins aumentam as suas cotas-parte em apenas um cenário (respectivamente, $CTN_{(R)}$ e PLS nº 289/2011).

4 CONCLUSÕES

Mendes (2011) e Credit Suisse (2011) destacam, com propriedade, que a reformulação do rateio do FPE deveria fazer parte de um debate amplo sobre o sistema tributário brasileiro. Efetivamente, o próprio modelo de federalismo fiscal adotado pelo país precisará passar um ajuste profundo, como demonstrado pelas discussões sobre as alíquotas interestaduais praticadas pelo ICMS[15] e sobre o rateio dos *royalties* do petróleo, entre outras. Nesse contexto, será inevitável que se busquem compensações para os entes potencialmente prejudicados pelas novas regras de rateio do FPE. No entanto, para que este debate prospere, será preciso definir quais serão os perdedores e quanto será a perda a ser absorvida. De outra maneira, as disputas acerca das eventuais compensações permanecerão desprovidas de objetividade, sempre retornando às mesmas demandas e preocupações enquanto o tempo passa e o prazo limite fixado pelo STF se aproxima.

Com este trabalho, pretendeu-se dar uma contribuição para romper o círculo vicioso apontado. No momento, há três cenários em condições de serem aprovados pelo Congresso Nacional. Entre estes, aquele que parece conter menos

13. Idêntico ao PLP nº 582/2010, é bom lembrar.

14. Neste caso, Roraima passaria de perdedor para ganhador.

15. Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

problemas em sua concepção, além de usar variáveis amplamente conhecidas pelos gestores públicos, o que representaria um ganho inequívoco em termos de confiabilidade nos resultados alcançados, é o PLP nº 50/1999. Tratando-se, porém, de um projeto tão antigo, com parecer contrário no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e de autoria de um ex-deputado, não parece que suas chances reais e potenciais de aprovação estejam sintonizadas.

O PLS nº 192/2011 – Complementar e o PLP nº 582/2010, tomando como base o que consta no corpo dos dois projetos e não o que determinam os respectivos anexos I, embora viáveis, requerem inúmeros aprimoramentos antes de uma avaliação definitiva acerca da sua viabilidade legislativa, quais sejam:

a) a revisão poderia ser anual;

b) os dados empregados poderiam ser os mais recentes;

c) as áreas protegidas poderiam se limitar àquelas com dados cadastrais completos e sem superposição;

d) a estruturação da variável ambiental e indígena em classes poderia ser abolida;

e) essa mesma variável poderia ser definida em termos de áreas absolutas em vez de relativas; e

f) o IDH poderia ser substituído por um indicador concebido e apurado localmente.

Por último, há a simulação proposta por Mendes (2011), a qual possui méritos inegáveis ao atacar frontalmente as diferenças existentes entre as capacidades fiscais dos estados e preparar o terreno para as mudanças que advirão da exploração das novas reservas petrolíferas – as cotas-parte do FPE adaptar-se-iam aos novos fluxos financeiros, protegendo, ao menos em parte, os entes menos beneficiados. No entanto, há três aspectos que deveriam ser levados em consideração:

a) a exemplo do PLP nº 565/2010, a variável "inverso da RCL *per capita*, descontada a cota-parte do FPE" não considera a escala do estado, de tal modo que entes com os mesmos indicadores receberão a mesma quantia, ainda que sejam em tudo diferentes em termos de área e população;

b) diferentemente de todos os outros cenários, a presente simulação introduz o problema da natureza descentralizada das informações empregadas nos cálculos, pois são os próprios estados, em vez de um órgão central como o IBGE, que informam, por meio dos seus relatórios fiscais, as respectivas RCLs, sendo comuns as diferenças metodológicas, inclusive por influência dos respectivos órgãos controladores, o que limita a comparabilidade entre entes e pode provocar disputas perniciosas entre os envolvidos, em prejuízo da gestão financeira responsável; e

c) além do mais, a RCL é uma medida sujeita a mudanças metodológicas drásticas, como exemplificado pela proposta[16] de excluir do seu cálculo as receitas advindas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), sinalizando um alto risco potencial para as contas públicas estaduais.

Finalizando, um aspecto que poderia receber mais atenção é a especificação técnica dos projetos examinados. Em todos, há alguma margem para livre interpretação, uma vez que as variáveis e as etapas dos cálculos requeridos não estão detalhadas de maneira exaustiva. O presente trabalho foi muito beneficiado por anos dedicados ao estudo do FPM e do FPE. É essa familiaridade que dá alguma segurança às simulações efetuadas, mas ela não é absoluta, o que pode implicar certa imprevisibilidade jurídica. Ou seja, os resultados que sairão dos órgãos encarregados dos cálculos enfim convertidos em norma legal poderão não coincidir com os aqui apresentados e, mais importante, com aqueles perseguidos pelos legisladores. Assim, seria conveniente que membros do corpo técnico do Tribunal de Contas da União (TCU), entre outros, instruíssem os debates parlamentares acerca da precisão e completitude dos comandos propostos.

REFERÊNCIAS

CREDIT SUISSE. Definição dos novos critérios do Fundo de Participação dos Estados (FPE) fará parte de uma discussão tributária mais ampla. **Macro Brasil**, 29 jul. 2011. Disponível em: <http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/2081/Credit%20Suisse.pdf>.

MENDES, M. **Fundo de Participação dos Estados**: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. Brasília: Senado Federal, jun. 2011. (Texto para Discussão, n. 96). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD96-MarcosMendes.pdf>.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente**: a experiência brasileira recente. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/arqui1220877382.zip>.

16. Por exemplo, o PLS nº 265, de 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável**: Brasil 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. (Informação Geográfica, n. 5). Disponível em: <ftp://geoftp.ibge.gov.br/documentos/recursos_naturais/indicadores_desenvolvimento_sustentavel/ids2008.pdf>.

______. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008-2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2009/Sintese_Indicadores/Indicadores/sintese_ind_domicilio.zip>.

______. **Contas Regionais do Brasil 2004-2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/DownloadFile.ashx?u=ftp.ibge.gov.br/Contas_Regionais/2008/Contas%20Regionais%202002-2008.zip>.

ROCHA, C. A. A. **Rateio do FPE**: análise e simulações. Brasília: Senado Federal, 2010a. (Texto para Discussão, n. 71). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD71-C.AlexandreRocha.pdf>.

______. Rateio do FPE: Problemas Passados e Riscos Futuros. *In*: MENEGUIN, F. B. (Org.). **Agenda legislativa para o desenvolvimento nacional**. Brasília : Senado Federal, 2010b. p. 345-369. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/Agenda_legislativa/Capitulo_14_C.Alexandre_Rocha.pdf>.

APÊNDICE A

TABELA A.1
Unidades de conservação

UF	Federais				Estaduais			Municipais		RPPNs federais		**Total**	
	Inteiramente na UF	Com parte da área na UF	Quantidade	Área continental (em km²)	Quantidade	Área continental (em km²)	Área marinha (em km²)	Quantidade	Área continental (em km²)	Quantidade	Área continental (em km²)	**Quantidade**	**Área continental (em km²)**
AC	10	1	11	40.247	8	12.988	–	–	–	1	0,38	**20**	**53.235**
AL	3	3	6	332	5	1.619	5	–	–	7	6,11	**18**	**1.957**
AM	29	4	33	226.570	41	186.945	–	–	–	14	8,8	**88**	**413.524**
AP	6	1	7	57.487	5	32.659	3	1	1,07	5	101,14	**18**	**90.248**
BA	21	4	25	8.735	43	54.302	6.854	–	–	91	460,52	**159**	**63.498**
CE	9	3	12	9.719	19	1.001	38	–	–	16	109,31	**47**	**10.829**
DF	5	2	7	5.448	21	1.061	–	–	–	5	1,42	**33**	**6.510**
ES	11	1	12	841	14	287	72	1	23,57	10	6,46	**37**	**1.158**
GO	7	3	10	6.111	19	12.221	–	–	–	48	318,8	**77**	**18.651**
MA	8	3	11	12.146	11	53.182	17.546	–	–	11	37,38	**33**	**65.366**
MG	12	4	16	11.961	56	17.263	–	2	9,39	85	330,7	**159**	**29.564**
MS	1	3	4	8.062	10	2.185	–	4	3.869,96	16	867,66	**34**	**14.985**
MT	4	7	11	18.820	26	20.412	–	–	–	15	1.729,81	**52**	**40.962**
PA	44	2	46	203.232	21	202.088	85	1	0,04	6	28,38	**74**	**405.348**
PB	5	1	6	208	2	4	–	1	1,68	8	66,53	**17**	**281**
PE	6	4	10	4.130	3	71	–	–	–	12	34,68	**25**	**4.236**
PI	5	5	10	27.934	–	–	–	–	–	6	62,6	**16**	**27.997**

(Continua)

(Continuação)

UF	Federais				Estaduais			Municipais		RPPNs federais		**Total**	
	Inteiramente na UF	Com parte da área na UF	Quantidade	Área continental (em km²)	Quantidade	Área continental (em km²)	Área marinha (em km²)	Quantidade	Área continental (em km²)	Quantidade	Área continental (em km²)	**Quantidade**	**Área continental (em km²)**
PR	12	2	14	9.204	45	11.212	–	–	–	14	86,12	**73**	**20.502**
RJ	16	3	19	4.447	26	3.725	131	61	1.046,98	62	56,81	**168**	**9.276**
RN	4	–	4	15	7	677	1.396	–	–	5	34,72	**16**	**727**
RO	11	2	13	34.086	27	15.414	–	1	3,91	6	32	**47**	**49.536**
RR	8	–	8	16.203	1	15.647	–	–	–	3	10,48	**12**	**31.860**
RS	9	2	11	4.847	16	2.435	–	2	4,72	29	15,94	**58**	**7.303**
SC	14	2	16	1.826	9	1.094	–	4	21,59	47	240	**76**	**3.182**
SE	3	1	4	201	4	920	–	–	–	5	12,72	**13**	**1.134**
SP	15	3	18	6.726	93	33.491	11.212	6	569,13	39	41,34	**156**	**40.827**
TO	3	3	6	13.512	13	23.541	–	–	–	8	27,21	**27**	**37.080**
Total		**310**		**733.050**	**545**	**706.445**		**84**	**5.552,05**	**574**	**4.728,01**	**1.513**	**1.449.775**
Área Marinha (em km²)				16.772			37.341						**54.113**

Fonte: Ministério do Meio Ambiente (via Senado Federal).

Obs.: 1. Data do levantamento: 12 de agosto de 2011.

2. As informações de UCs geridas pelos níveis estadual e municipal foram sistematizadas a partir de informações contidas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC); são informações que estão recebendo constantes atualizações.

3. Os dados disponíveis sobre reservas particulares do patrimônio natural (RPPNs) referem-se tão somente àquelas reconhecidas na esfera federal; os dados sobre RPPNs reconhecidas na esfera estadual estão em processo de consolidação.

4. Atualmente existem 310 UCs federais, sendo que 29 estão presentes em mais de uma UF.

5. No caso de UCs cujas áreas abranjam mais de uma UF, foram obtidas as áreas de cada estado por meio de geoprocessamento com base nas poligonais das UCs, fornecidas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e nos limites estaduais para 2007, fornecidos pelo IBGE, na escala de 1/500.000.

6. Foram considerados no cálculo por UF somente as UCs e áreas de UCs continentais; as áreas marinhas, portanto, não foram consideradas.

7. As áreas das UCs não retiram as sobreposições entre elas; atualmente existem aproximadamente 30.000 km² de sobreposição entre UCs, o que corresponde a 2% da área total dessas unidades; o DF, por exemplo, apresenta mais de 100% da área em UCs devido a esse fato; neste caso, eliminando-se as sobreposições conhecidas, tem-se que as UCs ocupam uma área de 5.411 km².

TABELA A.2
Participação de terras indígenas e unidades de conservação
(Em km²)

UF	Área (A)	Terras indígenas 2006 (B)	Unidades de conservação 2011 (C)	Total (D = B + C)	Participação (E = D/A) (%)
AC	152.581	20.252	53.235	73.487	48,16
AL	27.768	35	1.957	1.992	7,17
AM	1.570.746	447.632	413.524	861.157	54,82
AP	142.815	11.255	90.248	101.503	71,07
BA	564.693	849	63.498	64.347	11,40
CE	148.826	32	10.829	10.860	7,30
DF	5.802	–	5.411	5.411	93,26
ES	46.078	76	1.158	1.234	2,68
GO	340.087	25	18.651	18.676	5,49
MA	331.983	19.057	65.366	84.423	25,43
MG	586.528	626	29.564	30.189	5,15
MS	357.125	6.217	14.985	21.202	5,94
MT	903.358	122.445	40.962	163.407	18,09
PA	1.247.690	194.865	405.348	600.214	48,11
PB	56.440	263	281	544	0,96
PE	98.312	1.092	4.236	5.328	5,42
PI	251.529	–	27.997	27.997	11,13
PR	199.315	646	20.502	21.147	10,61
RJ	43.696	24	9.276	9.300	21,28
RN	52.797	–	727	727	1,38
RO	237.576	43.725	49.536	93.260	39,25
RR	224.299	33.230	31.860	65.090	29,02
RS	281.749	636	7.303	7.939	2,82
SC	95.346	324	3.182	3.506	3,68
SE	21.910	43	1.134	1.177	5,37
SP	248.209	138	40.827	40.965	16,50
TO	277.621	23.666	37.080	60.746	21,88
Total	**8.514.877**	**927.151**	**1.448.676**	**2.375.827**	**10,89**

Fonte: *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável* (IBGE, 2008, tabela 85) e tabela A.1.

TABELA A.3
Fator terras indígenas e unidades de conservação

UF	Participação de TIs e UCs	Fator
AC	0,4816	7,0
AL	0,0717	2,0
AM	0,5482	7,0
AP	0,7107	7,0
BA	0,1140	3,0
CE	0,0730	2,0
DF	0,7107	7,0
ES	0,0268	1,0
GO	0,0549	2,0
MA	0,2543	6,0
MG	0,0515	2,0
MS	0,0594	2,0
MT	0,1809	4,0
PA	0,4811	7,0
PB	0,0096	1,0
PE	0,0542	2,0
PI	0,1113	3,0
PR	0,1061	3,0
RJ	0,2128	5,0
RN	0,0138	1,0
RO	0,3925	7,0
RR	0,2902	6,0
RS	0,0282	1,0
SC	0,0368	1,0
SE	0,0537	2,0
SP	0,1650	4,0
TO	0,2188	5,0
Total	**-**	**100,00**

Fonte: Fatores fixados no anexo I do PLS nº 192/2011 – Complementar e nos dados contidos na tabela A.2.
Elaboração do autor.

TABELA A.4
Domicílios particulares permanentes atendidos (2009)
(Em %)

UF	Rede geral de abastecimento de água	Rede coletora de esgoto
AC	56,4	23,5
AL	67,1	8,0
AM	71,9	18,6
AP	67,8	1,0
BA	79,6	42,9
CE	81,8	30,6
DF	95,4	87,0
ES	83,9	60,3
GO	81,9	36,3
MA	67,5	11,5
MG	87,9	78,3
MS	84,4	18,4
MT	74,0	11,1
PA	51,0	2,5
PB	79,2	39,3
PE	77,5	39,6
PI	74,0	4,1
PR	88,1	56,4
RJ	88,1	72,7
RN	88,4	15,0
RO	39,8	4,5
RR	84,7	12,8
RS	85,7	18,1
SC	79,5	24,8
SE	87,0	43,4
SP	96,9	88,9
TO	79,7	12,9
Nacional	84,4	52,5

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008-2009 (IBGE, 2009, tabela 6.3b: Domicílios Particulares Permanentes, Atendidos por Alguns Serviços Segundo as Unidades da Federação – 2009).

TABELA A.5
Fatores "população" e "inverso da renda *per capita*"

UF	População 2010	Fator	Renda *per capita* 2008 (em R$)	Fator
AC	733.559	2,0	9.896,16	1,6
AL	3.120.494	2,0	6.227,50	2,5
AM	3.483.985	2,0	14.014,13	1,2
AP	669.526	2,0	11.032,67	1,4
BA	14.016.906	7,5	8.378,41	2,0
CE	8.452.381	4,7	7.111,85	2,5
DF	2.570.160	2,0	45.977,59	0,4
ES	3.514.952	2,0	20.230,85	0,8
GO	6.003.788	3,2	12.878,52	1,2
MA	6.574.789	3,5	6.103,66	2,5
MG	19.597.330	10,0	14.232,81	1,2
MS	2.449.024	2,0	14.188,41	1,2
MT	3.035.122	2,0	17.927,00	0,9
PA	7.581.051	4,1	7.992,71	2,0
PB	3.766.528	2,0	6.865,98	2,5
PE	8.796.448	4,7	8.064,95	2,0
PI	3.118.360	2,0	5.372,56	2,5
PR	10.444.526	5,5	16.927,98	0,9
RJ	15.989.929	8,5	21.621,36	0,7
RN	3.168.027	2,0	8.202,81	2,0
RO	1.562.409	2,0	11.976,71	1,4
RR	450.479	2,0	11.844,73	1,4
RS	10.693.929	6,0	18.378,17	0,9
SC	6.248.436	3,5	20.368,64	0,8
SE	2.068.017	2,0	9.778,96	1,6
SP	41.262.199	10,0	24.456,86	0,7
TO	1.383.445	2,0	10.223,15	1,6
Total	**190.755.799**	**101,2**	**15.989,75**	**40,4**

Fonte: Fatores fixados no CTN e nos dados das Contas Regionais do Brasil 2004-2008 (IBGE, 2010, tabela 5: Produto Interno Bruto, População Residente e Produto Interno Bruto *per capita*, segundo as grandes regiões e as Unidades da Federação – 2008).
Elaboração do autor.

TABELA A.6

Coeficientes do PLP nº 50/1999

UF	Área (km^2)	Participação (%)	Ajuste (A)	População 2010	Participação (%)	Ajuste (B)	Renda *per capita* 2008 (R$)	Inverso	Participação (%)	Ajuste (C)	Total (A+B+C)
AC	152.581,39	2,18	0,1294	733.559	0,88	0,1653	9.896,16	0,00010105	4,71	2,8445	3,1392
AL	27.767,66	0,40	0,0236	3.120.494	3,76	0,7030	6.227,50	0,00016058	7,49	4,5203	5,2468
AM	1.570.745,68	22,39	1,3325	3.483.985	4,20	0,7849	14.014,13	0,00007136	3,33	2,0087	4,1261
AP	142.814,59	2,04	0,1212	669.526	0,81	0,1508	11.032,67	0,00009064	4,23	2,5515	2,8235
BA	564.692,67	8,05	0,4790	14.016.906	16,89	3,1579	8.378,41	0,00011935	5,57	3,3598	6,9967
CE	148.825,60	2,12	0,1263	8.452.381	10,18	1,9042	7.111,85	0,00014061	6,56	3,9582	5,9887
DF	5.801,94	0,08	0,0049	2.570.160	3,10	0,5790	45.977,59	0,00002175	1,01	0,6123	1,1962
GO	340.086,70	4,85	0,2885	6.003.788	7,23	1,3526	12.878,52	0,00007765	3,62	2,1858	3,8269
MA	331.983,29	4,73	0,2816	6.574.789	7,92	1,4812	6.103,66	0,00016384	7,64	4,6120	6,3748
MS	357.124,96	5,09	0,3030	2.449.024	2,95	0,5517	14.188,41	0,00007048	3,29	1,9840	2,8387
MT	903.357,91	12,88	0,7663	3.035.122	3,66	0,6838	17.927,00	0,00005578	2,60	1,5703	3,0204
PA	1.247.689,52	17,79	1,0584	7.581.051	9,13	1,7079	7.992,71	0,00012511	5,84	3,5220	6,2883
PB	56.439,84	0,80	0,0479	3.766.528	4,54	0,8486	6.865,98	0,00014565	6,79	4,0999	4,9964
PE	98.311,62	1,40	0,0834	8.796.448	10,60	1,9817	8.064,95	0,00012399	5,78	3,4904	5,5555
PI	251.529,19	3,59	0,2134	3.118.360	3,76	0,7025	5.372,56	0,00018613	8,68	5,2396	6,1555
RN	52.796,79	0,75	0,0448	3.168.027	3,82	0,7137	8.202,81	0,00012191	5,69	3,4317	4,1903
RO	237.576,17	3,39	0,2015	1.562.409	1,88	0,3520	11.976,71	0,00008350	3,89	2,3504	2,9039
RR	224.298,98	3,20	0,1903	450.479	0,54	0,1015	11.844,73	0,00008443	3,94	2,3766	2,6683
SE	21.910,35	0,31	0,0186	2.068.017	2,49	0,4659	9.778,96	0,00010226	4,77	2,8786	3,3631
TO	277.620,91	3,96	0,2355	1.383.445	1,67	0,3117	10.223,15	0,00009782	4,56	2,7535	3,3007

(Continua)

(Continuação)

UF	Área (km²)	Participação (%)	Ajuste (A)	População 2010	Participação (%)	Ajuste (B)	Renda *per capita* 2008 (R$)	Inverso	Participação (%)	Ajuste (C)	Total (A+B+C)
CO, N, NE	7.013.956	100,00	5,9500	83.004.498	100,00	18,7000	–	0,00214388	100,00	60,3500	85,0000
ES	46.077,52	3,07	0,0322	3.514.952	3,26	0,1076	20.230,85	0,00004943	13,38	1,4250	1,5649
MG	586.528,29	39,08	0,4103	19.597.330	18,19	0,6002	14.232,81	0,00007026	19,02	2,0256	3,0361
PR	199.314,85	13,28	0,1394	10.444.526	9,69	0,3199	16.927,98	0,00005907	15,99	1,7031	2,1624
RJ	43.696,05	2,91	0,0306	15.989.929	14,84	0,4897	21.621,36	0,00004625	12,52	1,3334	1,8537
RS	281.748,54	18,77	0,1971	10.693.929	9,92	0,3275	18.378,17	0,00005441	14,73	1,5687	2,0933
SC	95.346,18	6,35	0,0667	6.248.436	5,80	0,1914	20.368,64	0,00004910	13,29	1,4154	1,6735
SP	248.209,43	16,54	0,1736	41.262.199	38,29	1,2637	24.456,86	0,00004089	11,07	1,1788	2,6161
S, SE	1.500.921	100,00	1,0500	107.751.301	100,00	3,3000	–	0,00036941	100,00	10,6500	15,0000
Total	**8.514.876,60**	**–**	**7,0000**	**190.755.799**	**–**	**22,0000**	**15.989,75**	**0,00251329**	**–**	**71,0000**	**100,0000**

Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: Brasil 2008 (IBGE, 2008) e Contas Regionais do Brasil 2004-2008 (IBGE, 2010).
Elaboração do autor.

TABELA A.7
Coeficientes do PLP nº 565/201

UF	Renda *per capita* 2008 (R$)	Inverso	Participação
AC	9.896,16	0,00010105	4,0206
AL	6.227,50	0,00016058	6,3892
AM	14.014,13	0,00007136	2,8392
AP	11.032,67	0,00009064	3,6064
BA	8.378,41	0,00011935	4,7489
CE	7.111,85	0,00014061	5,5947
DF	45.977,59	0,00002175	0,8654
ES	20.230,85	0,00004943	1,9667
GO	12.878,52	0,00007765	3,0895
MA	6.103,66	0,00016384	6,5188
MG	14.232,81	0,00007026	2,7956
MS	14.188,41	0,00007048	2,8043
MT	17.927,00	0,00005578	2,2195
PA	7.992,71	0,00012511	4,9781
PB	6.865,98	0,00014565	5,7950
PE	8.064,95	0,00012399	4,9335
PI	5.372,56	0,00018613	7,4059
PR	16.927,98	0,00005907	2,3505
RJ	21.621,36	0,00004625	1,8402
RN	8.202,81	0,00012191	4,8506
RO	11.976,71	0,00008350	3,3222
RR	11.844,73	0,00008443	3,3592
RS	18.378,17	0,00005441	2,1650
SC	20.368,64	0,00004910	1,9534
SE	9.778,96	0,00010226	4,0688
SP	24.456,86	0,00004089	1,6269
TO	10.223,15	0,00009782	3,8920
Total	**15.989,75**	**0,00251329**	**100,0000**

Fonte: Contas Regionais do Brasil 2004-2008 (IBGE, 2010).
Elaboração do autor.

TABELA A.8
Coeficientes do anexo II do PLS nº 192/2011 – Complementar

LUF	Anexo II (A)	Fator "TI + UC"	Participação (%)	Ajuste (B)	Total (C = A+B)
AC	3,937	7	7	0,14	4,077
AL	5,302	2	2	0,04	5,342
AM	3,100	7	7	0,14	3,240
AP	3,538	7	7	0,14	3,678
BA	5,864	3	3	0,06	5,924
CE	6,624	2	2	0,04	6,664
DF	0,918	7	7	0,14	1,058
ES	1,301	1	1	0,02	1,321
GO	3,272	2	2	0,04	3,312
MA	7,368	6	6	0,12	7,488
MG	3,130	2	2	0,04	3,170
MS	3,141	2	2	0,04	3,181
MT	1,425	4	4	0,08	1,505
PA	6,137	7	7	0,14	6,277
PB	5,064	1	1	0,02	5,084
PE	6,082	2	2	0,04	6,122
PI	6,159	3	3	0,06	6,219
PR	1,370	3	3	0,06	1,430
RJ	1,238	5	5	0,10	1,338
RN	4,336	1	1	0,02	4,356
RO	3,533	7	7	0,14	3,673
RR	3,543	6	6	0,12	3,663
RS	1,321	1	1	0,02	1,341
SC	1,274	1	1	0,02	1,294
SE	3,977	2	2	0,04	4,017
SP	1,155	4	4	0,08	1,235
TO	3,892	5	5	0,10	3,992
Total	**98,000**	**100**	**100**	**2,00**	**100,000**

Fonte: Tabela A.3 e PLS nº 192/2011 – Complementar (anexo II).
Elaboração do autor.

TABELA A.9
Coeficientes do PLS nº 192/2011 – Complementar

UF	Renda *per capita* 2007 (em R$) (A)	Inverso (A)* Nacional (A)	Participação (%)	Ajuste (B) (%)	IDH 2005 (C)	Inverso (C)* Nacional (C)	Participação (%)	Ajuste (D) (%)	(E = B + D) (%)
MG	12.519,00	1,155	2,83	1,33	0,800	0,993	3,56	1,96	3,29
BA	7.787,00	1,858	4,55	2,14	0,742	1,070	3,83	2,11	4,26
PE	7.337,00	1,972	4,83	2,27	0,718	1,106	3,96	2,19	4,46
CE	6.149,00	2,352	5,77	2,71	0,723	1,098	3,93	2,17	4,88
PA	7.007,00	2,064	5,06	2,38	0,755	1,052	3,77	2,08	4,46
MA	5.165,00	2,801	6,86	3,23	0,683	1,163	4,16	2,30	5,53
GO	11.548,00	1,253	3,07	1,44	0,800	0,993	3,56	1,96	3,41
PB	6.097,00	2,372	5,81	2,74	0,718	1,106	3,96	2,19	4,92
AM	13.043,00	1,109	2,72	1,28	0,780	1,018	3,65	2,01	3,29
RN	7.607,00	1,902	4,66	2,19	0,677	1,173	4,20	2,32	4,51
AL	5.858,00	2,469	6,05	2,85	0,703	1,129	4,05	2,23	5,08
PI	4.662,00	3,103	7,60	3,58	0,738	1,076	3,85	2,13	5,70
MS	12.411,00	1,165	2,86	1,34	0,802	0,990	3,55	1,96	3,30
SE	8.712,00	1,660	4,07	1,91	0,742	1,070	3,83	2,11	4,03
RO	10.320,00	1,402	3,44	1,62	0,776	1,023	3,67	2,02	3,64
TO	8.921,00	1,621	3,97	1,87	0,756	1,050	3,76	2,08	3,95
AC	8.789,00	1,646	4,03	1,90	0,751	1,057	3,79	2,09	3,99
AP	10.254,00	1,411	3,46	1,63	0,780	1,018	3,65	2,01	3,64
RR	10.534,00	1,373	3,37	1,58	0,750	1,059	3,79	2,09	3,68
< RpC Nacional	-	-	85,01	40,00	-	-	72,52	40,00	80,00
SP	22.667,00	0,638	1,56	0,52	0,833	0,953	3,41	0,62	1,14
RJ	19.245,00	0,752	1,84	0,61	0,832	0,954	3,42	0,62	1,24
RS	16.689,00	0,867	2,12	0,71	0,832	0,954	3,42	0,62	1,33
PR	15.711,00	0,921	2,26	0,75	0,820	0,968	3,47	0,63	1,38
SC	17.834,00	0,811	1,99	0,66	0,840	0,945	3,39	0,62	1,28
ES	18.003,00	0,803	1,97	0,66	0,802	0,990	3,55	0,65	1,30
MT	14.954,00	0,967	2,37	0,79	0,796	0,997	3,57	0,65	1,44
DF	40.696,00	0,355	0,87	0,29	0,874	0,908	3,25	0,59	0,88
>= RpC Nacional	-	-	14,99	5,00	-	-	27,48	5,00	10,00
Nacional	14.465,00	40,803	100,00	45,00	0,794	27,914	100,00	45,00	90,00

(Continua)

(Continuação)

UF	População 2007	Fator "População" (F) (%)	Subtotal (G = E + F) (%)	Fator "TI+UC"	Ajuste (H) (%)	Total (I = G + H) (%)
MG	19.656.323	1,60	4,89	2,0	0,04	4,93
BA	14.360.329	1,60	5,86	3,0	0,06	5,92
PE	8.653.925	1,60	6,06	2,0	0,04	6,10
CE	8.347.866	1,60	6,48	2,0	0,04	6,52
PA	7.205.914	1,60	6,06	7,0	0,14	6,20
MA	6.240.533	–	5,53	6,0	0,12	5,65
GO	5.759.200	–	3,41	2,0	0,04	3,45
PB	3.713.721	–	4,92	1,0	0,02	4,94
AM	3.285.935	–	3,29	7,0	0,14	3,43
RN	3.097.427	–	4,51	2,0	0,04	4,55
AL	3.092.652	–	5,08	3,0	0,06	5,14
PI	3.073.600	–	5,70	1,0	0,02	5,72
MS	2.310.268	–	3,30	2,0	0,04	3,34
SE	1.977.948	–	4,03	2,0	0,04	4,07
RO	1.482.631	–	3,64	7,0	0,14	3,78
TO	1.268.328	–	3,95	5,0	0,10	4,05
AC	668.403	–	3,99	7,0	0,14	4,13
AP	598.977	–	3,64	7,0	0,14	3,78
RR	403.585	–	3,68	6,0	0,12	3,80
< RpC Nacional	-	-	88,00	-	-	89,48
SP	40.618.637	–	1,14	4,0	0,08	1,22
RJ	15.726.659	–	1,24	5,0	0,10	1,34
RS	10.793.038	–	1,33	1,0	0,02	1,35
PR	10.488.777	–	1,38	3,0	0,06	1,44
SC	5.982.770	–	1,28	1,0	0,02	1,30
ES	3.418.241	–	1,30	1,0	0,02	1,32
MT	2.911.343	–	1,44	4,0	0,08	1,52
DF	2.504.684	–	0,88	7,0	0,14	1,02
>= RpC Nacional	-	-	10,00	-	-	10,52
Nacional	187.641.714	8,00	98,00	100,0	2,00	100,00

Fonte: Tabela A.3, Rocha (2010a, tabelas A.2.2 e A.3.1) e Cepal, PNUD e OIT (2008, anexo estatístico, tabela 1).
Elaboração do autor.

TABELA A.10
Coeficientes do PLS nº 289/2011 – Complementar

UF	Área (em km²)	Participação (%)	Ajuste (A)	Fator "População"	Participação (%)	Ajuste (B)	Fator "Inverso da RpC"	Participação (%)	Ajuste (C)	PIB 2008 (R$ milhões)	1/PIB* Total	Participação (%)	Teto (%)	Ajuste (D)
AC	152.581,39	1,79	0,090	2,0	1,98	0,435	1,6	3,96	0,515	6.730	450,50	13,65	10,00	1,000
AL	27.767,66	0,33	0,016	2,0	1,98	0,435	2,5	6,19	0,804	19.477	155,66	4,72	6,12	0,612
AM	1.570.745,68	18,45	0,922	2,0	1,98	0,435	1,2	2,97	0,386	46.823	64,75	1,96	2,55	0,255
AP	142.814,59	1,68	0,084	2,0	1,98	0,435	1,4	3,47	0,450	6.765	448,17	13,58	10,00	1,000
BA	564.692,67	6,63	0,332	7,5	7,41	1,630	2,0	4,95	0,644	121.508	24,95	0,76	0,98	0,098
CE	148.825,60	1,75	0,087	4,7	4,64	1,022	2,5	6,19	0,804	60.099	50,45	1,53	1,98	0,198
DF	5.801,94	0,07	0,003	2,0	1,98	0,435	0,4	0,99	0,129	117.572	25,79	0,78	1,01	0,101
ES	46.077,52	0,54	0,027	2,0	1,98	0,435	0,8	1,98	0,257	69.870	43,39	1,32	1,71	0,171
GO	340.086,70	3,99	0,200	3,2	3,16	0,696	1,2	2,97	0,386	75.275	40,28	1,22	1,58	0,158
MA	331.983,29	3,90	0,195	3,5	3,46	0,761	2,5	6,19	0,804	38.487	78,78	2,39	3,10	0,310
MG	586.528,29	6,89	0,344	10,0	9,88	2,174	1,2	2,97	0,386	282.522	10,73	0,33	0,42	0,042
MS	357.124,96	4,19	0,210	2,0	1,98	0,435	1,2	2,97	0,386	33.145	91,47	2,77	3,60	0,360
MT	903.357,91	10,61	0,530	2,0	1,98	0,435	0,9	2,23	0,290	53.023	57,18	1,73	2,25	0,225
PA	1.247.689,52	14,65	0,733	4,1	4,05	0,891	2,0	4,95	0,644	58.519	51,81	1,57	2,04	0,204

(Continua)

(Continuação)

UF	Área (em km²)	Participação (%)	Ajuste (A)	Fator "População"	Participação (%)	Ajuste (B)	Fator "Inverso da RpC"	Participação (%)	Ajuste (C)	PIB 2008 (R$ milhões)	1/PIB* Total	Participação (%)	Teto (%)	Ajuste (D)
PB	56.439,84	0,66	0,033	2,0	1,98	0,435	2,5	6,19	0,804	25.697	117,99	3,58	4,64	0,464
PE	98.311,62	1,15	0,058	4,7	4,64	1,022	2,0	4,95	0,644	70.441	43,04	1,30	1,69	0,169
PI	251.529,19	2,95	0,148	2,0	1,98	0,435	2,5	6,19	0,804	16.761	180,89	5,48	7,11	0,711
PR	199.314,85	2,34	0,117	5,5	5,43	1,196	0,9	2,23	0,290	179.270	16,91	0,51	0,66	0,066
RJ	43.696,05	0,51	0,026	8,5	8,40	1,848	0,7	1,73	0,225	343.182	8,83	0,27	0,35	0,035
RN	52.796,79	0,62	0,031	2,0	1,98	0,435	2,0	4,95	0,644	25.481	118,99	3,61	4,68	0,468
RO	237.576,17	2,79	0,140	2,0	1,98	0,435	1,4	3,47	0,450	17.888	169,49	5,14	6,66	0,666
RR	224.298,98	2,63	0,132	2,0	1,98	0,435	1,4	3,47	0,450	4.889	620,14	18,79	10,00	1,000
RS	281.748,54	3,31	0,165	6,0	5,93	1,304	0,9	2,23	0,290	199.499	15,20	0,46	0,60	0,060
SC	95.346,18	1,12	0,056	3,5	3,46	0,761	0,8	1,98	0,257	123.283	24,59	0,75	0,97	0,097
SE	21.910,35	0,26	0,013	2,0	1,98	0,435	1,6	3,96	0,515	19.552	155,07	4,70	6,10	0,610
SP	248.209,43	2,92	0,146	10,0	9,88	2,174	0,7	1,73	0,225	1.003.016	3,02	0,09	0,12	0,012
TO	277.620,91	3,26	0,163	2,0	1,98	0,435	1,6	3,96	0,515	13.091	231,60	7,02	9,10	0,910
Total	**8.514.876,60**	**100,00**	**5,000**	**101,2**	**100,00**	**22,000**	**40,4**	**100,00**	**13,000**	**3.031.864**	**3.299,67**	**100,00**	**100,00**	**10,000**

(Continua)

(Continuação)

UF	IDH 1995 (I)	IDH 2005 (II)	Diferença [III = (II – I)/I]	Piso	Participação (%)	Ajuste (E)	IDH 2005 (IV)	Distância [V = (Máx. – IV)/ Máx.]	Participação (%)	Ajuste (F)
AC	0,707	0,751	0,062	0,062	3,15	0,315	0,751	0,141	4,43	1,108
AL	0,624	0,677	0,085	0,085	4,30	0,430	0,677	0,225	7,10	1,775
AM	0,721	0,780	0,082	0,082	4,14	0,414	0,780	0,108	3,39	0,847
AP	0,751	0,780	0,039	0,039	1,96	0,196	0,780	0,108	3,39	0,847
BA	0,670	0,742	0,107	0,107	5,44	0,544	0,742	0,151	4,76	1,189
CE	0,650	0,723	0,112	0,112	5,69	0,569	0,723	0,173	5,44	1,360
DF	0,829	0,874	0,054	0,054	2,75	0,275	0,874	-	0,00	-
ES	0,755	0,802	0,062	0,062	3,15	0,315	0,802	0,082	2,59	0,649
GO	0,740	0,800	0,081	0,081	4,11	0,411	0,800	0,085	2,67	0,667
MA	0,613	0,683	0,114	0,114	5,78	0,578	0,683	0,219	6,88	1,721
MG	0,756	0,800	0,058	0,058	2,95	0,295	0,800	0,085	2,67	0,667
MS	0,751	0,802	0,068	0,068	3,44	0,344	0,802	0,082	2,59	0,649
MT	0,740	0,796	0,076	0,076	3,83	0,383	0,796	0,089	2,81	0,703
PA	0,712	0,755	0,060	0,060	3,06	0,306	0,755	0,136	4,29	1,072
PB	0,651	0,718	0,103	0,103	5,21	0,521	0,718	0,178	5,62	1,405
PE	0,656	0,718	0,095	0,095	4,79	0,479	0,718	0,178	5,62	1,405
PI	0,626	0,703	0,123	0,123	6,23	0,623	0,703	0,196	6,16	1,541
PR	0,767	0,820	0,069	0,069	3,50	0,350	0,820	0,062	1,95	0,486
RJ	0,789	0,832	0,054	0,054	2,76	0,276	0,832	0,048	1,51	0,378
RN	0,672	0,738	0,098	0,098	4,97	0,497	0,738	0,156	4,90	1,225
RO	0,746	0,776	0,040	0,040	2,04	0,204	0,776	0,112	3,53	0,883
RR	0,753	0,750	-0,004	0,000	0,00	-	0,750	0,142	4,47	1,117
RS	0,798	0,832	0,043	0,043	2,16	0,216	0,832	0,048	1,51	0,378
SC	0,793	0,840	0,059	0,059	3,00	0,300	0,840	0,039	1,23	0,306
SE	0,675	0,742	0,099	0,099	5,03	0,503	0,742	0,151	4,76	1,189
SP	0,807	0,833	0,032	0,032	1,63	0,163	0,833	0,047	1,48	0,369
TO	0,689	0,756	0,097	0,097	4,93	0,493	0,756	0,135	4,25	1,063
Total	**0,746**	**0,794**	**1,970**	**1,974**	**100,00**	**10,000**	**0,874**	**3,175**	**100,00**	**25,000**

(Continua)

(Continuação)

UF	Sem água	Participação (%)	Ajuste (G)	Sem esgoto	Participação	Ajuste (H)	TI + UC	Participação (%)	Ajuste (I)	Total (J = A + ...+ I)	Regionalização
AC	0,44	7,26	0,363	0,77	4,16	0,208	0,482	8,40	0,420	4,454	4,871
AL	0,33	5,48	0,274	0,92	5,00	0,250	0,072	1,25	0,063	4,659	5,095
AM	0,28	4,68	0,234	0,81	4,43	0,222	0,548	9,56	0,478	4,193	4,585
AP	0,32	5,36	0,268	0,99	5,39	0,269	0,711	12,40	0,620	4,169	4,559
BA	0,20	3,40	0,170	0,57	3,11	0,155	0,114	1,99	0,099	4,862	5,317
CE	0,18	3,04	0,152	0,69	3,78	0,189	0,073	1,27	0,064	4,445	4,862
DF	0,05	0,77	0,038	0,13	0,71	0,035	0,933	16,27	0,813	1,830	1,232
ES	0,16	2,67	0,134	0,40	2,16	0,108	0,027	0,47	0,023	2,119	1,427
GO	0,18	3,02	0,151	0,64	3,46	0,173	0,055	0,96	0,048	2,889	3,160
MA	0,32	5,41	0,270	0,89	4,82	0,241	0,254	4,44	0,222	5,102	5,580
MG	0,12	2,02	0,101	0,22	1,18	0,059	0,051	0,90	0,045	4,113	2,769
MS	0,16	2,59	0,130	0,82	4,44	0,222	0,059	1,04	0,052	2,786	3,047
MT	0,26	4,33	0,217	0,89	4,84	0,242	0,181	3,15	0,158	3,182	3,480
PA	0,49	8,16	0,408	0,98	5,31	0,265	0,481	8,39	0,419	4,942	5,405
PB	0,21	3,46	0,173	0,61	3,31	0,165	0,010	0,17	0,008	4,010	4,385
PE	0,23	3,75	0,187	0,60	3,29	0,164	0,054	0,95	0,047	4,175	4,566
PI	0,26	4,33	0,216	0,96	5,22	0,261	0,111	1,94	0,097	4,836	5,289
PR	0,12	1,98	0,099	0,44	2,37	0,119	0,106	1,85	0,093	2,815	1,895
RJ	0,12	1,98	0,099	0,27	1,48	0,074	0,213	3,71	0,186	3,147	2,119
RN	0,12	1,92	0,096	0,85	4,62	0,231	0,014	0,24	0,012	3,639	3,980
RO	0,60	10,01	0,501	0,96	5,20	0,260	0,393	6,85	0,342	3,881	4,244
RR	0,15	2,54	0,127	0,87	4,75	0,237	0,290	5,06	0,253	3,752	4,103
RS	0,14	2,38	0,119	0,82	4,46	0,223	0,028	0,49	0,025	2,779	1,871
SC	0,20	3,41	0,170	0,75	4,09	0,205	0,037	0,64	0,032	2,185	1,471
SE	0,13	2,16	0,108	0,57	3,08	0,154	0,054	0,94	0,047	3,573	3,907
SP	0,03	0,52	0,026	0,11	0,60	0,030	0,165	2,88	0,144	3,289	2,215
TO	0,20	3,37	0,169	0,87	4,74	0,237	0,219	3,82	0,191	4,175	4,566
Total	**6,01**	**100,00**	**5,000**	**18,38**	**100,00**	**5,000**	**5,734**	**100,00**	**5,000**	**100,000**	**100,000**

Fonte: Tabelas A.2, A.4 e A.5, Cepal, PNUD e OIT (anexo estatístico, tabela 1), Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: Brasil 2008 (IBGE, 2008) e Contas Regionais do Brasil 2004-2008 (IBGE, 2010).
Elaboração do autor.

CAPÍTULO 9

PESOS REGIONAIS NA FUNÇÃO DE BEM-ESTAR SOCIAL: UMA APLICAÇÃO PARA O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS*

Roberta da Silva Vieira**
Leonardo Monteiro Monasterio***

1 INTRODUÇÃO

O lema utilitarista de Bentham está geralmente implícito na elaboração e avaliação de políticas públicas: "a máxima felicidade para o maior número".[1] Enganosamente simples e passível de toda a sorte de críticas morais e técnicas, a sua operacionalização exige aproximações e hipóteses por vezes heroicas. Contudo, conforme será visto adiante, o arcabouço utilitarista permite que algumas questões sobre desigualdade e eficiência sejam analisadas com maior clareza.

Este capítulo calcula pesos regionais na função de bem-estar do Brasil a partir dos microdados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) de 2009, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esta estimativa permite avaliar as políticas públicas considerando-se o nível e a distribuição de bem-estar. Os pesos na função de bem-estar poderiam ser calculados para diversos recortes sociais, mas optou-se aqui por considerá-los no âmbito das Unidades da Federação (UFs). Isto se justifica por se tratar da análise de um país federativo, em que diversos recursos e escolhas governamentais são feitos nesta esfera.[2]

Apesar da notável quantidade e qualidade de estudos sobre a desigualdade regional brasileira, nota-se uma lacuna que este trabalho visa preencher. Faltam trabalhos que, baseados na teoria econômica, possam guiar as avaliações sobre as mudanças no bem-estar social e as políticas e finanças públicas. Dadas as restrições e os parâmetros escolhidos, este estudo pode servir de insumo em análises de custo-benefício e na repartição de fundos públicos entre entes federados. Vale notar que o trabalho é um avanço em relação à literatura internacional sobre pesos regionais,

* Agradecem-se os comentários de Carlos Alexandre Amorim Rocha, Duílio Ávila Berni, Cláudio Shikida, Bernardo Furtado e a revisão de Marly Matias Silva. Todos os erros remanescentes são de responsabilidade dos autores.

** Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

*** Coordenador da Dirur do Ipea.

1. Ver Burns (2005) para a origem da máxima utilitarista. Veenhoven (2006) discute – e defende – sua validade moral e empírica para a elaboração e a avaliação de políticas públicas.

2. Além disso, a questão da migração entre grupos fica menos grave para este tipo de análise quando o foco está nos estados e não, por exemplo, nos municípios.

uma vez que utiliza microdados em vez de indicadores agregados de bem-estar como o produto interno bruto (PIB) ou a renda *per capita* dos estados.

A recente decisão do Supremo Tribunal Federal – STF (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 875/DF em 24 de fevereiro de 2010) impondo a necessidade de se discutir em "novos" critérios de rateio para o fundo de participação dos estados (FPE) é, sem dúvida, uma oportunidade de aplicação da metodologia de pesos regionais. O método, por incorporar medidas de desigualdades intrarregionais e inter-regionais, e permitir uma constante atualização e revisão, vai ao encontro da opção do legislador constituinte, conforme previsto no Artigo 161, inciso II da Constituição Federal (CF), determinando que os critérios de rateio do FPE devem promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados.

Na base do presente trabalho, a questão se coloca da seguinte forma: dado o nível e a desigualdade de renda observada dentro dos estados e entre eles, e a aversão da sociedade à desigualdade, qual é a distribuição entre os estados de um fundo de R$ 45,1 bilhões (valores de 2010) que maximizaria o bem-estar? Para se chegar a tal resposta, o trabalho está estruturado da seguinte forma: a seção 2 trata dos temas teóricos envolvidos na função de bem-estar social, nos pesos regionais e no coeficiente de aversão à desigualdade (ε). A seção seguinte discute o significado e as formas de estimação do ε, com ênfase nos estudos empíricos do coeficiente de aversão à desigualdade do caso brasileiro. A seção 4 simula os resultados dos pesos regionais ao nível dos estados brasileiros para diversos valores de ε. Na sequência, aplica-se a técnica dos pesos regionais para a questão da distribuição do FPE, tomando-se um valor escolhido de $\varepsilon = 3,0$. Os resultados são discutidos e comparados com a atual partição do fundo. As considerações finais apontam para as vantagens e desvantagens do método e possíveis desenvolvimentos.

2 A FUNÇÃO DE BEM-ESTAR SOCIAL E A ESTIMAÇÃO DE *E*

A principal questão que surge na utilização da teoria do bem-estar como meio para se avaliarem determinadas escolhas é a especificação dos pesos associados às variações na renda dos indivíduos que compõem determinada função de bem-estar. Considere-se uma variação na função de bem-estar social (ΔW) associada a uma variação na renda dos indivíduos Δy_i:

$$\Delta W = \sum_{i=1}^{n} w_i \Delta y_i \qquad (1)$$

Segundo Cowell e Gardiner (1999) existem três problemas associados com a especificação de pesos para a função de bem-estar: qual o significado da função de utilidade dos indivíduos; quais são as hipóteses essenciais associadas à análise do bem-estar social; e qual a conexão do bem-estar individual e social vale os pesos da função de bem-estar.

2.1 A função de utilidade e o bem-estar social

Se existir um conceito operacional da utilidade do indivíduo é possível construir uma função de bem-estar social. Um procedimento utilitarista na economia normativa leva à seguinte formulação de uma função de bem-estar social:

$$W = \sum_{i=1}^{n} v_i(y_i) \tag{2}$$

Em que v_i é a função de utilidade do indivíduo i expressa como função da renda. É necessário que esta função seja um indicador cardinal e que tenha comparabilidade interpessoal, a fim de que comparações de bem-estar possam ter sentido. Derivando a função de bem-estar em relação à renda, tem-se a terceira equação:

$$dW = \sum_{i=1}^{n} v_i'(y_i)dy_i \tag{3}$$

Comparando-se as equações (1) e (3) percebe-se que os pesos das funções de bem-estar são equivalentes às utilidades marginais da renda dos indivíduos. Utilizando-se o arcabouço da teoria utilitarista, então a hipótese clássica de utilidade marginal decrescente implica que uma renda mais alta leve a um peso menor em w_i. Estão implícitas duas hipóteses nesta conclusão. A primeira é que não existem diferenças significantes entre as escalas de utilidade de duas pessoas diferentes. Para a segunda, a satisfação marginal da renda sempre cai com o aumento desta.

Uma das propriedades desejadas da função de utilidade é que ela seja ordenável. Por seu turno, esta propriedade implica a perda de sentido do conceito de utilidade marginal, devido a uma transformação crescente na função de utilidade que leva a alterações na utilidade marginal da renda. A representação cardinal das preferências pode ser utilizada como uma saída a esta limitação, embora o modelo simplificado das preferências, em um mundo sem incerteza, tenha que ser abandonado. Com algumas hipóteses restritivas, as preferências individuais podem ser representadas pela função de utilidade Von-Neumann-Morgenstern:

$$\sum_{s=1}^{S} \pi_s \phi(y_s) \tag{4}$$

Nesta expressão, y_s representa a renda do indivíduo no estado s, enquanto π_s é a probabilidade subjetiva que o indivíduo dá ao estado s e ϕ é a função de utilidade cardinal utilizada para avaliar a renda em qualquer estado da natureza. A forma funcional de ϕ é importante para se determinar a aversão ou não do indivíduo ao risco. Se o indivíduo é avesso ao risco, a segunda derivada de ϕ é negativa. Os coeficientes de aversão ao risco absoluto (A) e relativo (R) são dados pelas fórmulas:

$$A(y) := -\frac{\phi''(y)}{\phi'(y)} \tag{5}$$

$$R(y) := -y\frac{\phi''(y)}{\phi'(y)} \tag{6}$$

O conceito de aversão ao risco oferece uma opção alternativa para a hipótese de utilidade marginal decrescente. As equações (2) e (4) revelam certa conexão entre o bem-estar social, em termos de utilidade social, e a estrutura da preferência de consumo em um ambiente de incerteza. Pode-se reescrever estas duas equações de forma equivalente:

$$\sum_{i=1}^{n} \pi_i V(y_i)$$
$$\pi_i = \frac{1}{n}, i = 1,2,\ldots,n \tag{7}$$

A equação (7) é interpretada como utilidade esperada de um tipo especial de loteria. As rendas equivalentes $(y_1, y_2, \ldots, y_n)$ podem ser interpretadas como um conjunto de preços, associadas às identidades $(1,2,\ldots,n)$. A aversão à desigualdade é determinada pela aversão ao risco e as medidas de desigualdade podem ser interpretadas como medidas de incerteza de distribuição da renda.

2.2 Função de bem-estar social (*social welfare function* – SWF)

A intuição de uma função de bem-estar remonta a Bentham e refere-se à mensuração da utilidade da sociedade a partir das utilidades dos indivíduos (JUST, HUETH e SCHMITZ, 2004, p. 40-45). Apesar de ser um conceito teórico conveniente na teoria econômica, a sua utilização empírica é marcada por uma extensa discussão.

As medidas de bem-estar são comumente utilizadas para se avaliar a eficiência e equidade de determinadas escolhas políticas. Tais medidas fornecem um ordenamento completo dos indivíduos ao reduzirem a distribuição de renda a um único número. Por este tipo de análise fornecer uma medida cardinal de bem-estar é necessário especificar uma forma funcional exata para a SWF.

2.2.1 Hipóteses básicas

Suponha-se que exista uma medida de bem-estar que seja observada, mensurável, comparável entre indivíduos, a qual será expressa por y. A lista de valores para n pessoas de uma comunidade é dada por: $y = (y_1, y_2, \ldots, y_n)$.

Pode-se introduzir três propriedades básicas para a SWF, listadas a seguir.

1) *Individualização*. A SWF é individualizada e não decrescente, se o nível de bem-estar em qualquer estado social pode ser escrito como $W = W(y_1, y_2,..., y_n)$ e se $y^B \geq y^A \Rightarrow W(y^B) \geq W(y^A)$. Esta propriedade implica que o bem-estar social no estado *B* é tão bom quanto ou maior que o bem-estar no estado *A*. Se os valores de *y* representam o bem-estar dos indivíduos, então a propriedade corresponde ao princípio de Pareto.

2) *Imparcialidade*. A SWF é simétrica se para qualquer estado social a seguinte expressão for verdadeira: $W(y_1, y_2,..., y_n) = W(y_2, y_1,..., y_n) = W(y_n, y_2,..., y_1)$. Ou seja, o valor de W não depende de rótulos específicos dados aos membros de uma população. Isto implica que a definição de bem-estar individual considera as diferenças interpessoais das necessidades ou outras características relevantes. O estado social é descrito pelo estado atual da renda, independente de como a renda dos indivíduos ou características individuais foram influenciadas por eventos passados.

3) *Estrutura aditiva*. A SWF pode ser descrita da seguinte forma: $W(y_1, y_2,..., y_n) = \sum_{i=1}^{n} V_i(y_i)$. A estrutura aditiva possui uma racionalidade.

   Considere-se uma política que transfere uma pequena quantidade de y da pessoa i para a pessoa j, sem causar qualquer impacto no padrão de vida de qualquer outra pessoa. Deveria o impacto desta transferência depender da informação pessoal de qualquer outra pessoa, além de i e j? Em resumo, esta propriedade implica que w_i é independente de w_j.

Se as três propriedades são satisfeitas, então se pode escrever a SWF da seguinte forma:

$$W(y_1, y_2,..., y_n) = \sum_{i=1}^{n} V_i(y_i) \quad (8)$$

Nesta expressão, V tem a mesma forma para cada pessoa e $V_i(y_i)$ aumenta conforme y_i aumenta. O número $V(y_i)$ pode ser interpretado com a utilidade social, ou o indicador de bem-estar da pessoa i, e a função V é a função de utilidade social ou função de avaliação. A taxa com a qual este indicador cresce é:

$$V(y_i) = \frac{dV(y_i)}{dy_i} \quad (9)$$

Note-se que nenhum dos pesos de bem-estar pode ser negativo pela primeira propriedade. A SWF é estritamente côncava, ou seja, o peso do bem-estar sempre diminui conforme y_i aumenta. A necessidade de ser uma função côncava se dá pelo fato de a função de bem-estar incorporar a questão da desigualdade. Se uma unidade monetária é transferida da pessoa pobre para a pessoa rica, sem que a renda de qualquer outra pessoa se altere, então o bem-estar social deve diminuir.

Para os objetivos do estudo, mais uma restrição deve ser imposta à SWF: a elasticidade deve ser constante, ou seja, a aversão relativa à desigualdade deve ser constante. Portanto, $V(y_i)$ deve ser escrita como:

$$V(y_i) = \frac{y_i^{1-\varepsilon} - 1}{1-\varepsilon} \tag{10}$$

Em (10), ε é o parâmetro de aversão à desigualdade, não negativo. De que forma a aversão à desigualdade pode ser interpretada? Pela propriedade da concavidade estrita, se a renda de um indivíduo aumenta, então o peso do bem-estar deste mesmo indivíduo cai e o parâmetro ε indica a intensidade da redução. A hipótese de elasticidade constante estabelece que a proporção da queda no peso ou na utilidade marginal de um aumento na renda é o mesmo para qualquer nível de renda. Se uma pessoa aumenta sua renda em 1%, então o peso desta pessoa no bem-estar diminui em ε% do seu valor inicial. Quanto maior o ε, mais rápida é a taxa de declínio no peso do bem-estar proporcional ao aumento da renda. O parâmetro ε descreve o desejo da sociedade por igualdade *versus* uma renda uniforme mais alta para todos.

Se o parâmetro $\varepsilon = 0$, então não há aversão à desigualdade. Ou seja, a aprovação para a redistribuição de uma unidade monetária do rico para o pobre equivaleria a uma unidade monetária, sem perda líquida de renda. Porém se $\varepsilon > 0$, isto implica que uma unidade a mais de renda para o pobre teria uma utilidade maior que esta mesma unidade teria para o rico. Se $\varepsilon \to \infty$, isto significa que a sociedade dá total prioridade à igualdade.

2.3 Pesos regionais e a renda igualmente distribuída (*equally distributed equivalent income* – Edei)

A racionalidade econômica para dar pesos maiores a regiões mais pobres decorre das funções de utilidade e de bem-estar social apresentadas nas subseções anteriores. Considere, por exemplo, duas regiões, denominadas A e B, com a mesma distribuição de renda, mas B possui um nível de renda mais alto que a região A. A transferência de renda a favor de A, mantendo-se o gasto total do governo constante, aumentaria o bem-estar social do país. Quando existem n regiões em um país, a função de bem-estar social pode ser escrita como:

$$SWF = \sum_{i=1}^{n} V_i \tag{11}$$

Em que V_i é a função de utilidade da região i. Se assumir-se que todas as funções de utilidades são similares e a elasticidade da utilidade marginal da renda é constante, tem-se que:

$$V_i(y_i) = \frac{y_i^{1-\varepsilon} - 1}{1-\varepsilon} \tag{12}$$

em que y_i é a renda *per capita* na região i, ε é a aversão à desigualdade. A utilidade3 marginal da renda é dada por:

$$Umg(y)_i = y_i^{-\varepsilon} \tag{13}$$

Se os benefícios líquidos de um projeto são distribuídos, independentemente da renda dos indivíduos, e se a dispersão relativa das rendas dos indivíduos é parecida entre as regiões, então o nível de renda *per capita* das regiões pode servir de base para compará-las:

$$\frac{Umg_i}{Umg_j} = \left(\frac{y_j}{y_i}\right)^{\varepsilon} \tag{14}$$

Kula (2002) compara o peso da região i com a média nacional $(\bar{y}_i)$, sendo w_i o peso da distribuição regional:

$$w_i = \left(\frac{\bar{y}}{y_i}\right)^{\varepsilon} \tag{15}$$

Conforme Sezer (2006a), os pesos regionais na equação (15) ignoram a distribuição intrarregional da renda e focam apenas na desigualdade inter-regional. Ou seja, supõe-se que a distribuição da dispersão relativa da renda dentro de cada

região é similar à das demais regiões. Caso a distribuição intrarregional da renda seja diferente entre as regiões, é necessário incorporá-la no cálculo dos pesos regionais.

A aplicação do conceito de renda equivalente igualmente distribuída (Edei) permite incorporar a questão da desigualdade intrarregional na análise. Tal conceito de renda está associado às contribuições de Atkinson (1970), Kolm (1969) e Sen (1973), e representa o nível de renda que, caso fosse igualmente distribuída, forneceria à sociedade o mesmo nível de bem-estar de um nível de renda média real em uma distribuição desigual.[3]

De forma analítica, pode-se escrever a expressão da renda igualmente distribuída com os seguintes passos. Primeiro, considere-se a utilidade da renda igualmente distribuída:

$$V(y_{EDE}) = \frac{1}{1-\varepsilon} y_{EDE}^{1-\varepsilon} \quad (16)$$

Considere-se que o indicador de Atkinson[4] seja dado por:

$$W = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^{n} V(y_i) \quad (17)$$

Substituindo-se a expressão (16) em (17), tem-se que:

$$y_{EDEI} = \left[\left(\frac{1}{n} \sum_{i=1}^{n} y_i^{1-\varepsilon} \right) \right]^{\frac{1}{1-\varepsilon}} \quad (18)$$

Para a construção dos pesos regionais, assim como feito por Kula (2002) e exposto na equação (14), Sezer (2006a) apresenta três métodos distintos. O primeiro deles considera apenas o conceito da *utilidade marginal decrescente* e compara a utilidade de uma renda média das regiões. O segundo método compara as rendas equivalentes igualmente distribuídas (Edei) entre duas regiões distintas. Conforme exposto na equação (18), o método considera a renda de todos os indivíduos da região no cálculo da Edei. Por fim, o terceiro método envolve o cálculo da utilidade marginal média (AMU), considerando-se o peso da população de cada região. As fórmulas dos três métodos são dadas a seguir.

3. Dutta (2002) apresenta o conceito de Edei e as medidas de desigualdade que dele decorrem.

4. É uma medida de bem-estar que considera a desigualdade e está diretamente relacionada com as funções de bem-estar aditivas.

Primeiro método de cálculo de pesos de bem-estar regional (*regional welfare weights* – RWW):

$$RWW^{I} = \frac{Umg_j}{Umg_i} = \frac{Y_j^{-\varepsilon}}{Y_i^{-\varepsilon}} = \left(\frac{Y_j}{Y_i}\right)^{-\varepsilon} = \left(\frac{Y_i}{Y_j}\right)^{\varepsilon} \quad (19)$$

Segundo método de cálculo de RWW, com uso da Edei:

$$RWW^{II} = \frac{EDEI_j^{-\varepsilon}}{EDEI_i^{-\varepsilon}} = \left(\frac{EDEI_j}{EDEI_i}\right)^{-\varepsilon} = \left(\frac{EDEI_i}{EDEI_j}\right)^{\varepsilon} \quad (20)$$

Terceiro método de cálculo de RWW, via utilidade marginal média (*average marginal utility* – AMU):

Para cada região i é calculada a $AMU = \sum_i w_i Y_i^{-\varepsilon}$ e depois estas duas utilidades marginais médias são comparadas:

$$RWW^{III} = \frac{AMU_j}{AMU_i} \quad (21)$$

Neste trabalho, utiliza-se apenas o segundo e o terceiro método, uma vez que faltam estudos que considerem as diferenças entre os estados no tocante ao grau de desigualdade em cada UF. O primeiro método, por não considerar esta distribuição interna, será excluído da parte empírica deste trabalho.

3 PROCEDIMENTOS E RESULTADOS DE ESTIMAÇÃO DO COEFICIENTE DE AVERSÃO À DESIGUALDADE (ε)

Por não se tratar do objetivo principal deste capítulo, a questão da estimação do ε será tratada brevemente. Vale adiantar que, em vez de escolher-se um valor definitivo de ε, optou-se por apresentar os métodos, selecionar alguns valores e apresentar os pesos regionais resultantes de cada um destes. Seguindo-se a classificação de Evans (2005), existem três formas gerais de estimação do ε, que serão apresentadas em seguida.

3.1 Métodos diretos

O primeiro método envolve a aplicação de questionários que tentam medir a aversão ao risco e à desigualdade (EVANS, 2005). Este procedimento, contudo, tem gerado estimativas de ε excessivamente amplas. Os valores vão desde 0,2 até 4,0 e parecem

refletir as características demográficas dos respondentes: os jovens estadunidenses pareceram menos avessos à desigualdade que os mais velhos. Além disso, há o problema de se confiar na opinião emitida dos respondentes e não no seu comportamento factual. Ao que parece, não existem estudos semelhantes para o Brasil.

A segunda estratégia de estimação do ε envolve a utilização de dados advindos de pesquisas de consumo das famílias. Dois caminhos podem ser adotados para se chegar ao ε: estimação da elasticidade intertemporal de substituição do consumo; ou utilização dos procedimentos envolvidos no consolidado método FFF para estimar a utilidade marginal da renda.

No primeiro caso, parte-se da hipótese de escolha individual com risco, para chegar-se a um valor de ε a partir da taxa de desconto intertemporal (COWELL e GARDINER, 1999, p. 28-29). Com dados de diversas pesquisas de orçamentos familiares, os pesquisadores calculam, mediante pressupostos adicionais, o valor de ε. O texto de referência para este tipo de abordagem está em Blundell, Browning e Meghir (1994). Foram os estudos baseados nesta estratégia que levaram ao valor de $\varepsilon = 1$ que é utilizado oficialmente pelo Tesouro do Reino Unido para a avaliação de políticas públicas (UNITED KINGDOM, 2003).

O método proposto por Irving Fisher (1927) e desenvolvido por Ragnar Frisch (1932)[5] e Fellner (1967) é baseado na condição de uma função de utilidade aditiva, separável, além de outras aproximações. Apelidado de método FFF, o procedimento parte da escolha de um bem cuja demanda é independente das preferências dos consumidores, normalmente alimentos, para se chegar ao parâmetro sob escopo (EVANS, KULA e SEZER, 2005). Atualmente, em termos empíricos, a estimação se dá mediante modelos econométricos de sistemas de demanda, como o de elasticidade constante ou *almost ideal demand system*. De acordo com Evans (2005), os estudos baseados nesta literatura tendem a resultar em valores de ε entre 1,25 e 1,8, bem maiores que os obtidos pelo método anterior.

Por último, o método das preferências sociais reveladas parte da suposição de que as políticas públicas refletem – de alguma forma – as preferências sociais de uma sociedade em relação à desigualdade. Supondo-se, adicionalmente, que o princípio de igualdade de sacrifício é subjacente às tais políticas, o valor de ε pode ser obtido sem dificuldade com base em dados tributários (SEZER, 2006b, p. 28; EVANS, 2005).[6] Em termos simplificados:

$$V(Y) - V(Y - T(Y) \ = K \qquad (22)$$

5. Vale lembrar que Frisch foi o ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1969.

6. Evans (2006) utiliza dados de multas que variam de acordo com a renda dos contribuintes como fonte para a estimação das preferências sociais reveladas no Reino Unido.

em que K é o nível de sacrifício constante para todos os contribuintes e V é o nível de bem-estar social. Substituindo-se a função de utilidade – equação (12) –, utilizada ao longo deste trabalho, chega-se a (EVANS, 2005, p. 207):

$$\frac{Y^{1-\varepsilon}}{1-\varepsilon}-\frac{\left(Y-T(Y)\right)^{1-\varepsilon}-1}{1-\varepsilon}=K \qquad (23)$$

O diferencial total da equação anterior resulta em:

$$Y^{-\varepsilon}(Y-T(Y)\ ^{-\varepsilon}(1-t)=0 \qquad (24)$$

Aplicando logaritmos e simplificando:

$$\ln(1-t)=\varepsilon\,\text{h}\left(1-\frac{T(Y)}{Y}\right) \qquad (25)$$

em que t é a alíquota marginal e $\frac{T}{Y}$ é a taxa média de tributação da renda.

O valor de ε na equação (25) pode ser estimado econometricamente, mas existem escolhas metodológicas que tornam o procedimento não tão direto quanto poderia parecer. Além dos problemas econométricos usuais, deve ser decidido se as contribuições sociais ou impostos indiretos devem ser debitadas de Y ou mesmo se a regressão deve incluir um intercepto ou não.

Baseado nesta estratégia, Evans (2005) chegou a um valor médio de ε igual a 1,4 para 20 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em anos recentes. Evans, Kula e Sezer (2005) obtiveram um consistente valor de 1,6 para o Reino Unido, quer pelo método do sistema de demanda, quer pelo do sacrifício equitativo.[7]

Young (1990) inovou na avaliação da hipótese do sacrifício equitativo, ao apresentar um método que a testa sem impor uma forma explícita determinada de função de utilidade. A partir de algumas características da função de utilidade e com os dados sobre o perfil da tributação, ele testa se a hipótese do sacrifício equitativo seria plausível. Caso ela não seja falseada pode-se chegar a uma estimativa do valor do coeficiente de aversão ao risco em uma função de utilidade isoelástica. O autor não refutou a hipótese em questão para os Estados Unidos (YOUNG, 1990, p. 265).

---

7. Para o leitor interessado nas estimativas de $\boldsymbol{\varepsilon}$, Atkison e Brandolini (2010) apresentam ainda outros valores utilizados na bibliografia.

3.2 O caso brasileiro

Até onde se pode averiguar, Florissi e Ribeiro (1998) foram os pioneiros em testar a hipótese do sacrifício equitativo para a economia brasileira usando a metodologia desenvolvida por Young (1990). Considerando apenas o imposto de renda para pessoa física, os autores deixaram de rejeitar tal hipótese e obtiveram valores de ε entre 2,135 e 2,384 para a década de 1980.

Pintos-Payeras e Cunha (2004) estimaram o modelo de Young (1990) a partir de dados de carga tributária obtidos da Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF (1995-1996), do IBGE. Mediante o uso de mínimos quadrados ordinários, foi obtido um valor de ε = 1,44993 para o caso dos tributos diretos. Em termos gerais, os autores deixam de rejeitar a hipótese de sacrifício para o caso dos tributos diretos, mas o fazem no caso dos impostos indiretos e totais. Hoffmann, Silveira e Pintos-Payeras (2006), utilizando a mesma POF e com base em regressões não lineares, obtiveram ε = 1,30 para os tributos diretos e 0,85 para os tributos totais.[8]

Em sequência, Pintos-Payeras e Hoffmann (2009) aplicaram a mesma metodologia aos dados da POF 2002-2003. Os autores não falsearam a hipótese de sacrifício equitativo para os tributos diretos e obtêm ε entre 1,43 e 1,45, dependendo da especificação utilizada. Já para a carga tributária total, o valor obtido para o coeficiente de aversão à desigualdade ficou entre 0,9 e 0,93. Ao considerarem apenas o Imposto de Renda para Pessoa Física (IRPF), os autores chegaram a um valor de "quase três" (PINTO-PAYERAS e HOFFMANN, 2009, p. 773). Os autores afirmaram que o aumento de tal coeficiente entre as duas edições da POF pode sugerir que a sociedade brasileira passou a desejar uma distribuição mais igualitária da renda.

Conforme dito, optou-se aqui por, em vez de escolher um valor único de ε, simular os pesos para valores selecionados do parâmetro. Baseado nesta literatura sobre o Brasil, este trabalho optou por considerar os seguintes valores de ε: 0,90; 1,30; 1,45 e 3,00. Para fins de comparação, foi incluído também o valor unitário de ε, uma vez que este é o oficialmente usado no Reino Unido e, de alguma forma, mais intuitivo.

Antes que se examinem as estimativas dos pesos regionais brasileiros, convém analisar o significado intuitivo do parâmetro ε. No Brasil, um indivíduo no limite superior do primeiro decil aufere uma renda de cerca de R$ 100 por mês, enquanto os que estão no limite do nono decil ganham aproximadamente R$ 1.300 (IBGE, 2010).

8. Apesar de a literatura sobre pesos regionais não registrar $\boldsymbol{\varepsilon} = 3$, o uso de tal valor é defensável. O perfil das alíquotas do IRPF é bastante transparente e seria uma *proxy* da aversão à desigualdade do eleitor ou *policy maker*.

Considerando-se todas as hipóteses e as restrições do trabalho sobre a função de bem-estar social, a tabela 1 mostra o máximo que se poderia transferir do indivíduo rico para que o pobre tenha R$ 1 adicional sem que haja perda de bem-estar, para cada nível de aversão à desigualdade. Quando não há aversão à desigualdade ($\varepsilon = 0$), obviamente tal valor é igual a R$ 1. No mesmo sentido, com um valor de $\varepsilon = 1{,}45$, R$ 1 a mais para o indivíduo pobre valeria, em termos de bem-estar, 41 vezes mais que representaria para o rico. Apesar de os valores obtidos com $\varepsilon = 3{,}00$ parecerem exagerados, será visto adiante que o efeito da sua inclusão nos pesos regionais não é assim tão extremo.

TABELA 1
Relação entre as utilidades marginais de ricos e pobres para diferentes níveis de ε

Valores de $\boldsymbol{\varepsilon}$	0	0,9	1	1,3	1,45	3,00
(Renda $_{pobre}$/Renda $_{rico}$)^(-e)	1	10	13	28	41	2197

Fonte: Cálculos dos autores baseados em Cowell e Gardiner (1999, p. 15).

É importante ressaltar que as relações apresentadas na tabela 1 não levam em conta possíveis *pesos-mortos* ou outras distorções que uma política redistributiva poderia trazer na prática. Considera-se, assim, que os recursos seriam transferidos entre os agentes sem provocar alterações em seu comportamento e também sem nenhuma perda no processo.

4 RESULTADOS DAS ESTIMATIVAS DE PESOS REGIONAIS PARA O BRASIL

4.1 Dados

O estudo se baseou nos microdados da PNAD 2009 (IBGE, 2010), e foi utilizada a renda *per capita* familiar mensal e os pesos amostrais da pesquisa. Vale ressaltar que na PNAD existem indivíduos com renda familiar *per capita* mensal igual a zero.[9] Para evitar a distorção que isto poderia trazer ao método, imputou-se renda de R$ 33 para todos os que declararam ganhar menos que tal quantia. O número foi escolhido porque: *i)* é o mínimo *per capita* que os incluídos no Programa Bolsa Família recebem (BRASIL, [s.d.] b); e *ii)* equivale a cerca de metade do valor da linha de extrema pobreza utilizado em Ipea (2010).

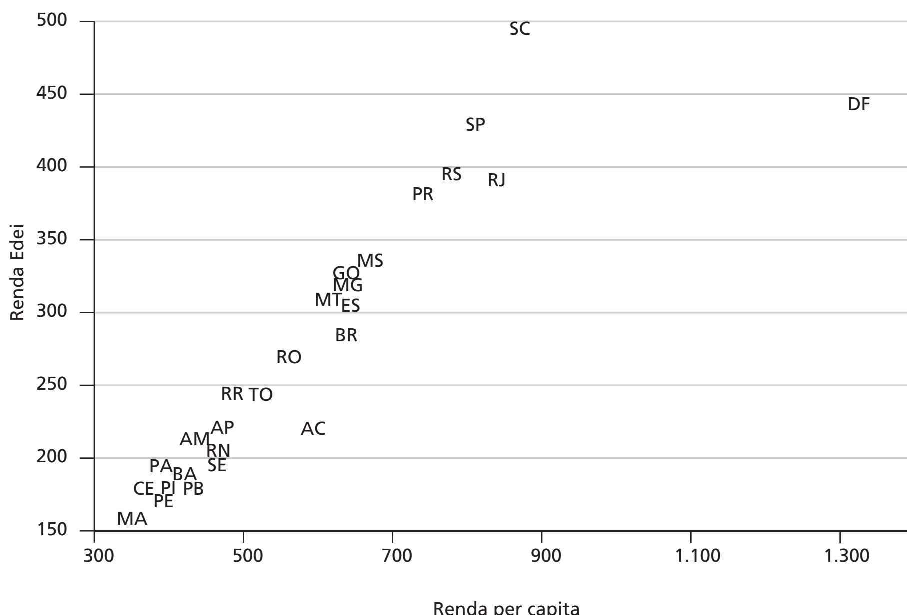
É interessante apontar que a utilização de microdados é um avanço deste estudo em relação aos trabalhos anteriores sobre pesos regionais examinados, uma vez que estes utilizaram dados agregados de renda ou PIB *per capita*.

9. Isto é explicado porque o entrevistado é perguntado sobre a renda auferida no último mês.

4.2 Cálculo da Edei

Seguindo a forma de cálculo da renda equivalente na tabela em questão, chegou-se às estimativas da Edei (anexo 1). O gráfico 1 representa uma comparação entre a renda *per capita* observada e a Edei. Pode-se ver que o principal *outlier* é o Distrito Federal. Quando se aplica o valor de ε = 1,45, os R$ 1.332 de renda *per capita* da unidade equivalem a R$ 448 em termos de Edei. Com isso, o Distrito Federal fica em termos de Edei atrás de Santa Catarina, que tem uma renda *per capita* observada de R$ 865, porém um a Edei de quase R$ 500, a maior do Brasil. Esta mudança no ordenamento é justificada pela distribuição mais igualitária de renda no estado do Sul em relação ao Distrito Federal.

GRÁFICO 1
Comparação entre renda *per capita* e Edei por UF (2009)
(Em R$)



Fonte: Cálculo dos autores com base na PNAD 2009 (IBGE, 2010).

De acordo com o procedimento apresentado na seção 2, foi calculado o peso regional com base na Edei estadual e os valores de ε selecionados. Os valores constam da tabela 2. Como se vê, para o valor de ε =1,45, os pesos dos estados de Pernambuco, Maranhão e Alagoas chegam a superar duas unidades. Conforme esperado, os menores pesos encontram-se nas regiões Sudeste e Sul. Vale notar que todas as UFs da região Centro-Oeste têm peso menor que a unidade.

TABELA 2
Pesos regionais baseados em Edei

UF	ε = 0,9	ε = 1,0	ε = 1,3	ε = 1,45	ε = 3,00
Rondônia	1,07	1,08	1,08	1,08	1,09
Acre	1,22	1,26	1,39	1,45	1,77
Amazonas	1,35	1,38	1,48	1,52	1,61
Roraima	1,18	1,20	1,23	1,24	1,01
Pará	1,48	1,53	1,68	1,74	1,79
Amapá	1,28	1,32	1,41	1,44	1,50
Tocantins	1,17	1,18	1,22	1,24	1,30
Maranhão	1,73	1,84	2,17	2,35	3,44
Piauí	1,56	1,63	1,85	1,96	2,18
Ceará	1,57	1,64	1,87	1,98	2,37
Rio Grande do Norte	1,38	1,43	1,57	1,64	1,86
Paraíba	1,55	1,63	1,86	1,97	2,29
Pernambuco	1,57	1,65	1,89	2,01	2,65
Alagoas	1,81	1,94	2,34	2,55	3,72
Sergipe	1,40	1,46	1,63	1,71	1,92
Bahia	1,49	1,56	1,75	1,84	2,13
Minas Gerais	0,95	0,93	0,88	0,85	0,62
Espírito Santo	0,97	0,96	0,92	0,90	0,73
Rio de Janeiro	0,77	0,74	0,67	0,63	0,43
São Paulo	0,73	0,69	0,60	0,55	0,33
Paraná	0,80	0,77	0,69	0,65	0,44
Santa Catarina	0,65	0,61	0,50	0,44	0,21
Rio Grande do Sul	0,77	0,74	0,66	0,62	0,38
Mato Grosso do Sul	0,91	0,89	0,83	0,80	0,52
Mato Grosso	0,96	0,95	0,91	0,89	0,83
Goiás	0,94	0,92	0,86	0,83	0,61
Distrito Federal	0,61	0,59	0,54	0,51	0,43

Fonte: Cálculo dos autores com base na PNAD 2009 (IBGE, 2010).

4.3 Pesos baseados na AMU

A tabela 3 apresenta os pesos regionais a partir da técnica da média da utilidade marginal, conforme apresentada na subseção 2.3. Os resultados, *grosso modo*, corroboram os apresentados pela técnica Edei: os maiores pesos estão nos estados do Nordeste e os menores no Sudeste, Sul e Centro-Oeste, inclusive o Distrito Federal.

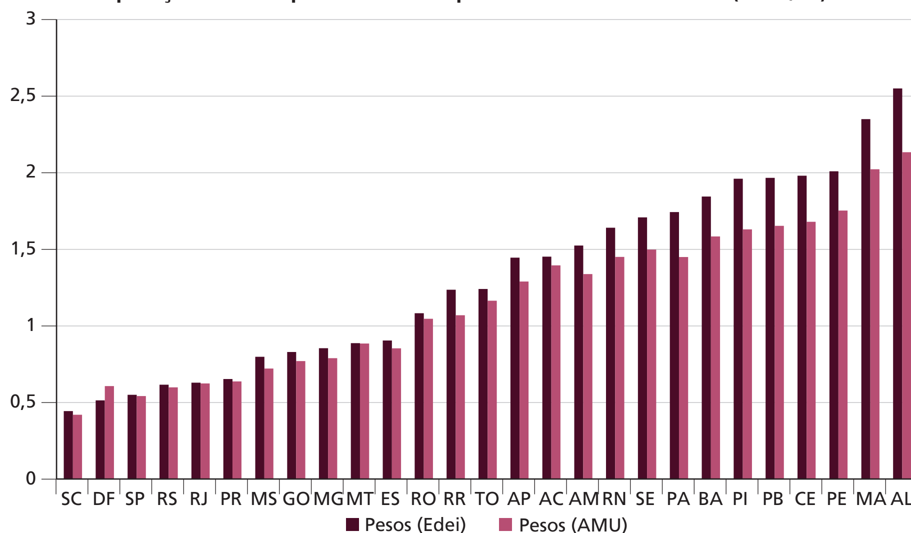
Para facilitar a visualização, o gráfico 2 mostra os resultados obtidos com ambas as técnicas (como o valor de ε = 1,45). A ordenação dos pesos entre as UFs é basicamente a mesma, sendo que no caso da Edei há uma maior dispersão dos valores. Isto é explicado pelo fato de a técnica considerar a aversão à desigualdade também na disparidade de renda entre os estados. Mesmo assim, os resultados são robustos, pois os pesos não são demasiadamente sensíveis em relação à técnica adotada. Na verdade, mesmo em relação aos diferentes valores de ε, as maiores variações se dão apenas naqueles estados localizados nos extremos da distribuição.

TABELA 3
Pesos regionais baseados em renda AMU

UF	ε = 0,9	ε = 1,0	ε = 1,3	ε = 1,45	ε = 3,00
Rondônia	1,04	1,04	1,04	1,05	1,06
Acre	1,26	1,29	1,36	1,39	1,47
Amazonas	1,25	1,27	1,32	1,34	1,37
Roraima	1,10	1,10	1,08	1,07	1,01
Pará	1,34	1,37	1,43	1,45	1,47
Amapá	1,22	1,24	1,28	1,29	1,31
Tocantins	1,12	1,13	1,15	1,16	1,19
Maranhão	1,64	1,72	1,93	2,02	2,28
Piauí	1,45	1,49	1,59	1,63	1,68
Ceará	1,47	1,51	1,63	1,68	1,78
Rio Grande do Norte	1,32	1,35	1,42	1,45	1,51
Paraíba	1,46	1,50	1,61	1,65	1,74
Pernambuco	1,49	1,55	1,69	1,75	1,91
Alagoas	1,72	1,80	2,03	2,13	2,40
Sergipe	1,35	1,39	1,47	1,50	1,55
Bahia	1,41	1,45	1,55	1,58	1,66
Minas Gerais	0,88	0,86	0,81	0,79	0,72
Espírito Santo	0,92	0,91	0,87	0,85	0,81
Rio de Janeiro	0,74	0,71	0,65	0,62	0,57
São Paulo	0,67	0,64	0,57	0,54	0,48
Paraná	0,75	0,73	0,66	0,64	0,58
Santa Catarina	0,58	0,54	0,45	0,42	0,35
Rio Grande do Sul	0,72	0,70	0,63	0,60	0,53
Mato Grosso do Sul	0,84	0,82	0,75	0,72	0,64
Mato Grosso	0,92	0,91	0,89	0,89	0,88
Goiás	0,86	0,84	0,79	0,77	0,72
Distrito Federal	0,70	0,68	0,63	0,61	0,57

Elaboração dos autores.

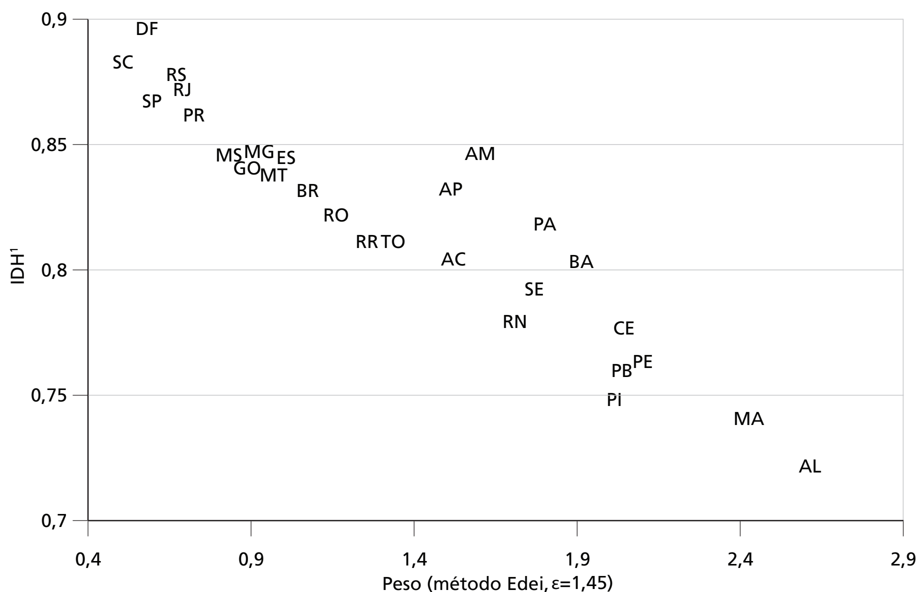
GRÁFICO 2
Comparação entre os pesos estaduais pelos métodos AMU e Edei (ε = 1,45)



Fonte: Cálculos dos autores com base na PNAD 2009 (IBGE, 2010).

No gráfico 3, tem-se a relação entre os pesos regionais e desenvolvimento humano nas UFs. Ao invés de se utilizarem os três componentes do índice de desenvolvimento humano (IDH) – saúde, educação e renda –, optou-se por considerar apenas a média dos dois primeiros componentes. A ilustração indica que os maiores pesos foram atribuídos às unidades menos desenvolvidas – em termos sociais – da Federação. Mesmo sem terem considerado diretamente os aspectos sociais das UFs, os métodos de cálculo dos pesos regionais foram capazes de capturar tais dimensões. Isto se explica, é claro, pela relação entre, de um lado, nível e desigualdade de renda e, de outro, condições de saúde e educação.

GRÁFICO 3
Relação entre os pesos regionais (método Edei e $\varepsilon = 1,45$) e o desenvolvimento humano



Fonte: Cálculos dos autores e Cepal, PNUD e OIT (2008).

Nota: [1] IDH denota a média aritmética dos componentes IDH-educação e IDH-longevidade para o ano de 2005.

5 UMA APLICAÇÃO DE PESOS REGIONAIS: A PARTILHA DO FPE

5.1 As distorções dos critérios atuais do FPE

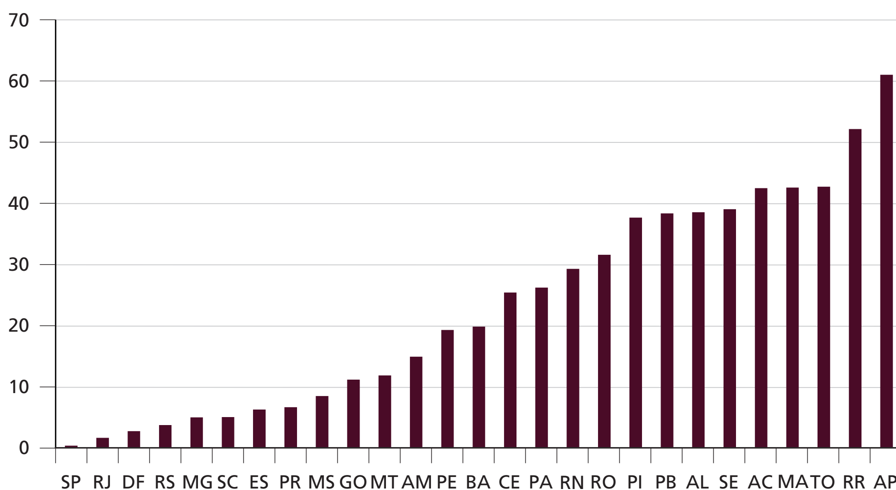
Em 2010, o STF declarou a inconstitucionalidade dos critérios vigentes de rateio do FPE. Uma das argumentações utilizadas na petição inicial do processo que deu origem ao julgamento realizado pelo STF foi que os atuais critérios de rateio utilizados são arbitrários, fruto de um acordo político da época da sua aprovação. A necessidade de critérios técnicos e objetivos na repartição do fundo a fim de se

alcançar um resultado mais equitativo na distribuição do FPE é uma das motivações deste trabalho.

A proposta de preservar o *status quo* não é sustentável. Conforme demonstraram Mendes, Miranda e Cosio (2008), os valores do FPE líquido[10] guardam uma relação no formato de *U* com o IDH: os estados com menor desenvolvimento humano têm valores intermediários de FPE. Ou seja, o fundo não possui caráter redistributivo. Rocha (2010) examinou com ainda maior atenção o FPE e destacou outras inconsistências dos critérios do FPE, concluindo que ele não cumpre as funções que lhe seriam constitucionalmente atribuídas.

Dados os critérios atuais, um dos fatos de maior destaque é a dependência que alguns estados possuem em relação ao FPE. O gráfico 4 mostra que existem estados, como Roraima e Amapá, nos quais mais da metade das receitas advêm do FPE. Mesmo que se admitam maiores necessidades que a média nacional, deve-se admitir que tamanha dependência do FPE é, por si só, um desestímulo ao incremento do esforço fiscal destas UFs. Sem dúvida, há que se reconhecer que – face à tamanha dependência – deve haver uma regra de transição que amenize o impacto para os estados com as maiores perdas relativas.

GRÁFICO 4
Participação do FPE na receita total (2009)
(Em %)



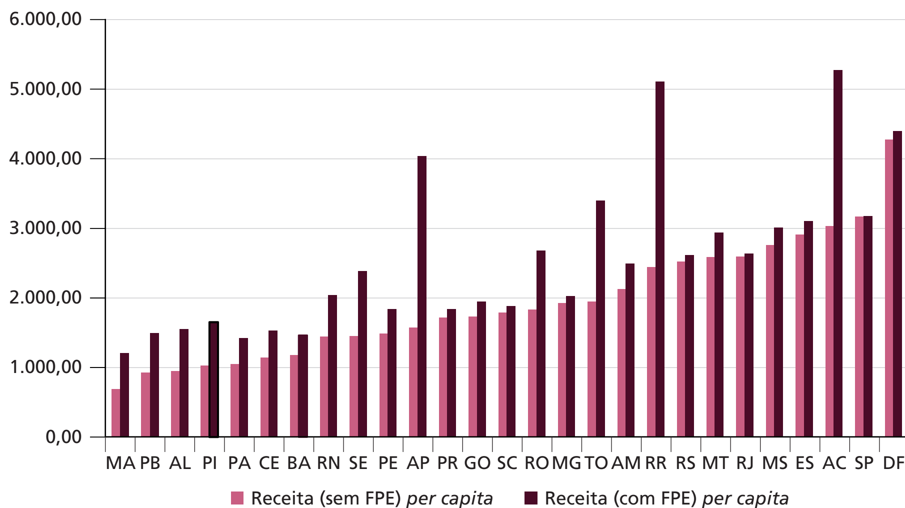
Fonte: Brasil ([s.d.]a).

É curioso que a desigualdade na distribuição do FPE não amenize e sim aumente as distorções nas receitas totais *per capita* dos estados. Conforme mostra

10. O FPE líquido de um estado é o valor do FPE subtraído das suas contribuições ao fundo que tiveram origem na sua arrecadação de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

o gráfico 5, ao se excluir o FPE do montante total de receitas, é fácil visualizar a distorção que esta transferência cria para a receita *per capita* dos estados, sendo os estados do Acre, Roraima e Amapá, nesta ordem, os mais beneficiados. O Acre, por exemplo, possui mais de R$ 5.000 de receita *per capita* por ano, enquanto tal valor é um pouco acima de R$ 1.500 para estados pobres da região Nordeste, como Piauí ou Alagoas.

GRÁFICO 5
Receita total (com e sem FPE) por UF (2009)
(Em R$)



Fonte: Brasil ([s.d.]a).

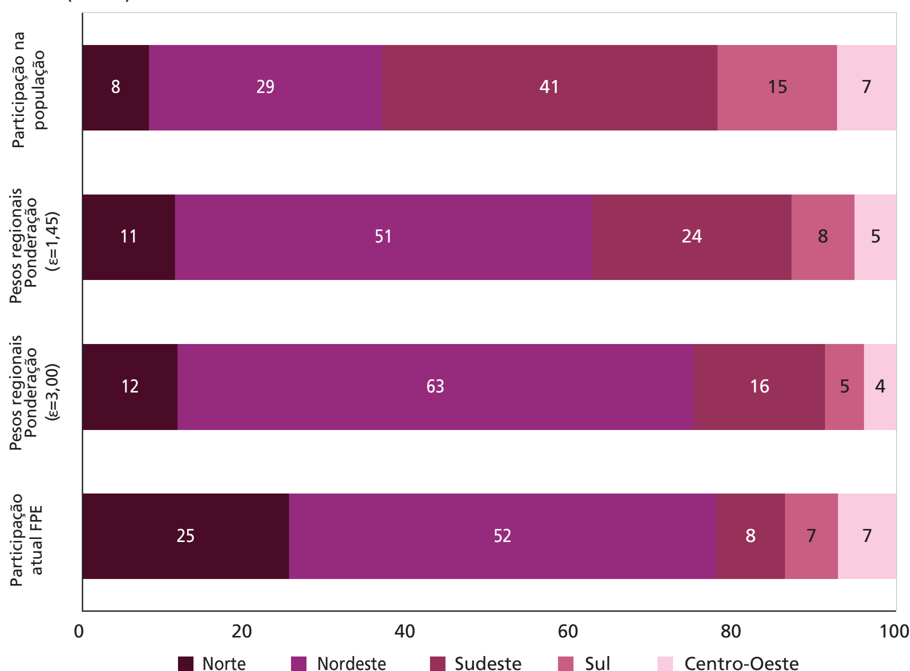
5.2 Uma proposta de repartição

Na aplicação dos pesos regionais para a distribuição do FPE, decidiu-se utilizar o valor mais alto de ε apresentado nas tabelas 2 e 3. Também se optou por um coeficiente de aversão à desigualdade (ε) igual a três por ser um valor próximo ao que Pinto-Payeras e Hoffmann (2009, p. 773) estimaram, considerando as alíquotas do IRPF. Uma vez que o propósito explícito do FPE seria redistributivo, parece apropriado uma maior aversão à desigualdade. Mais uma vez, vale reforçar que nada impede que no debate político seja decidido um valor maior ou menor para o parâmetro.

O gráfico 6 apresenta o uso de pesos regionais para a distribuição do FPE segundo as grandes regiões brasileiras. Na parte superior, tem-se uma repartição considerando apenas a população de cada macrorregião brasileira ou, de forma equivalente, se não houvesse qualquer aversão à desigualdade, cada estado receberia uma mesma quantia fixa por indivíduo, independentemente da sua renda. Para fins de ilustração, o gráfico também apresenta a distribuição no caso de se utilizarem os pesos regionais

com ε = 1,45 (método Edei). Como se vê, com tal valor, o fundo já teria um caráter distributivo, beneficiando as regiões mais pobres e desiguais. A progressividade da repartição é ampliada com ε = 3,00. Em relação à ponderação que considera apenas o critério populacional, a participação do Nordeste aumentaria em 34 pontos percentuais (p.p.), enquanto o Sul e o Sudeste perderiam 10 e 25 p.p., respectivamente.

GRÁFICO 6
Simulação de uma aplicação de pesos regionais (método Edei e ε = 3,00 e ε = 1,45)
(Em %)



Elaboração dos autores.

Ainda no gráfico 6, comparando-se o atual critério de rateio do FPE com a proposta de pesos regionais com coeficiente de aversão à desigualdade igual a 3,00, os grandes beneficiários seriam os estados da região Nordeste (aumento de 11 p.p.) e Sudeste (aumento de 8 p.p.). Os estados que mais perderiam estariam no Norte, apesar de as perdas também acontecerem para os estados do Sul e Centro-Oeste.

A tabela 4 apresenta a variação no FPE decorrente da troca do critério de repartição para o aqui proposto com ε = 3,00 por UF. Além desta proposta por ora denominada "FPE proposta 1", apresenta-se uma segunda proposta, "FPE proposta 2", em que é mantida a repartição atual entre as grande regiões: 15% para o Sudeste e Sul e 85% para Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Dentro de cada um dos grupos, a repartição seria feita de acordo com os pesos regionais. Outras

soluções podem ser adotadas caso seja considerado politicamente inviável o aumento da participação de estados – na média – mais ricos que a média nacional no FPE. Alternativamente, o aumento do coeficiente de aversão à desigualdade ε também poderia gerar repartições mais aceitáveis, em termos políticos.

TABELA 4
Comparação entre os critérios atuais do FPE e o proposto
(Em %)

UF	FPE atual (A)	FPE proposta 1 (B)	B-A (C)	FPE proposta 2 (D)	(D-A)
Rondônia	2,8	0,8	-2,0	0,8	-2,0
Acre	3,4	0,6	-2,8	0,6	-2,8
Amazonas	2,8	2,6	-0,2	2,8	0,0
Roraima	2,5	0,2	-2,3	0,2	-2,3
Pará	6,1	6,2	0,0	6,6	0,5
Amapá	3,4	0,5	-3,0	0,5	-2,9
Tocantins	4,2	0,8	-3,3	0,9	-3,3
Maranhão	7,2	10,6	3,3	11,4	4,2
Piauí	4,3	3,3	-1,1	3,5	-0,8
Ceará	7,4	9,6	2,2	10,3	2,9
Rio Grande do Norte	4,2	2,8	-1,3	3,0	-1,2
Paraíba	4,8	4,2	-0,6	4,5	-0,3
Pernambuco	6,9	10,8	3,9	11,6	4,7
Alagoas	4,2	5,7	1,5	6,1	1,9
Sergipe	4,2	1,9	-2,3	2,0	-2,2
Bahia	9,4	14,7	5,3	15,8	6,4
Minas Gerais	4,5	5,8	1,3	4,1	-0,4
Espírito Santo	1,5	1,2	-0,3	0,9	-0,6
Rio de Janeiro	1,5	3,0	1,5	2,2	0,7
São Paulo	1,0	6,2	5,2	4,4	3,4
Paraná	2,9	2,2	-0,7	1,6	-1,3
Santa Catarina	1,3	0,6	-0,7	0,4	-0,9
Rio Grande do Sul	2,4	2,0	-0,4	1,4	-1,0
Mato Grosso do Sul	1,3	0,6	-0,7	0,6	-0,7
Mato Grosso	2,3	1,2	-1,1	1,3	-1,0
Goiás	2,8	1,7	-1,2	1,8	-1,0
Distrito Federal	0,7	0,5	-0,2	0,5	-0,2

Cálculos dos autores.

Pode parecer estranho que estados com renda bem acima da média nacional, como São Paulo, tenham acesso à proposta de rateio do FPE. Isto começa a ser esclarecido quando se leva em conta que cerca de 8% do total dos pobres do Brasil residem em tal estado.[11] Isto é corroborado pelo fato de que mais de 1 milhão e 100 mil famílias paulistas recebem a Bolsa Família, o que equivale a 9,1% das

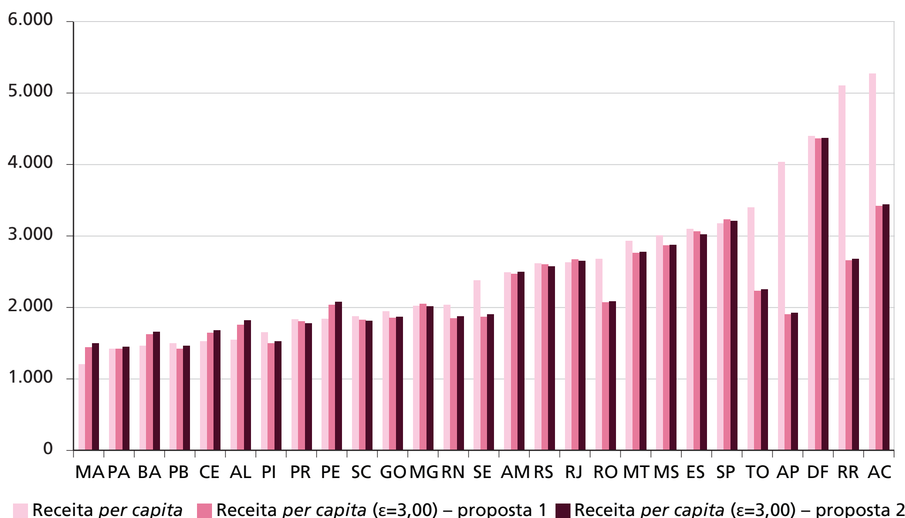
11. Foram considerados pobres aqueles com renda *per capita* familiar menor que R$ 66 por mês.

beneficiadas no Brasil.[12] Na verdade, o número de pobres em São Paulo é maior que o total da região Norte (excetuando-se o estado do Pará).

Apesar de o FPE ser um programa de transferência aos estados, e não um tipo de transferência direta às famílias, a utilização de critérios de desigualdade de renda e bem-estar propiciará uma melhor distribuição destes recursos com fins de diminuir as disparidades socioeconômicas entre os estados. Ou seja, mesmo que o objetivo do FPE seja distinto dos programas de transferência de renda, pesos regionais calculados a partir da renda das famílias permitem guiar os esforços de desenvolvimento para as UFs com maiores carências. A destinação que os governantes estaduais dariam aos recursos do FPE continuaria em aberto.

Conforme mostra o gráfico 8, com as propostas apresentadas, o novo FPE não aumentaria as disparidades das receitas *per capita* e, pelo contrário, diminuiria a diferença entre o maior e o menor valor em termos de receita *per capita* (de 4,37 para 3,06, comparando-se a proposta 1 com o FPE atual). Por seu turno, a proposta não elimina as disparidades de receita entre os estados, já que não tem por objetivo explícito a equalização horizontal das receitas.[13]

GRÁFICO 7
Simulação da receita *per capita* atual e a receita *per capita* com o FPE proposto
(Em R$)



Fonte: Brasil, ([s.d]a). Cálculos dos autores.

12. Ver CEF([s.d.]).

13. A equalização horizontal das receitas pode ser definida como uma política de transferência intergovernamental que tem por objetivo igualar as receitas (incluindo transferências) e os gastos observados de cada governo. Smart (2007, p. 211) alerta para o fato de que a equalização em termos *per capita* da receita ignora as diferenças nos custos, nas necessidades e na capacidade própria de arrecadar, além de não considerar as preferências locais, uma das razões da descentralização.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo estimou os pesos dos estados brasileiros em uma função de bem-estar. Apesar das aproximações e das hipóteses fortes na estimação, o método apresentado é transparente e fornece bases claras para a discussão das questões de desigualdade regional no Brasil. Ao invés de discutir o grau de desigualdade de forma vaga, tem-se um arcabouço que permite identificar as discordâncias sobre graus desejáveis de desigualdade inter-regional e intrarregional de forma precisa.

A teoria da escolha pública sustenta que as decisões políticas muitas vezes estão baseadas na função de utilidade dos políticos e não coincidem com as preferências da sociedade. As análises baseadas em dados individuais e na economia do bem-estar, como este trabalho, tornam mais transparentes os critérios e parâmetros que deveriam orientar as políticas públicas. Além disso, em termos de análise econômica aplicada, a utilização de mais de um grau de aversão à desigualdade oferece aos políticos várias opções de pesos de bem-estar, isentando a análise de julgamentos de valores apriorísticos.

Cabe destacar alguns pontos de vantagem da aplicação da técnica dos pesos regionais na repartição de um fundo público. Primeiramente, a técnica usa como medida de desigualdade a distribuição de renda dos indivíduos entre os estados e dentro dos estados. Critérios que utilizam apenas a renda *per capita* estadual podem ser enganosos quando existem diferenças nos perfis das distribuições de renda em cada estado. Um segundo aspecto positivo é a possibilidade de se determinar um maior ou menor grau de aversão à desigualdade, atendendo às escolhas políticas. Uma terceira vantagem é a possibilidade das parcelas serem revistas anualmente, quer com base nas PNADs, quer com base nos Censos Demográficos.

Para demonstrar uma utilização dos pesos regionais, simulou-se uma mudança nos critérios do FPE. Quando comparada com a distribuição atual, a chamada "proposta 1" geraria um aumento significativo da parcela destinada aos estados da região Nordeste (de 52,5% para 63%) e uma redução das parcelas que cabem à região Norte (de 25,5% para 13%). Já a "proposta 2" manteria a repartição do FPE em dois grupos de estados: 15% para as regiões Sul e Sudeste e 85% para as demais. Mesmo neste caso, a parcela referente aos estados do Nordeste cresceria para 68%, enquanto a região Norte teria uma queda semelhante à ocorrida na proposta anterior.

Obviamente, os resultados devem ser apreciados com cautela. Além das restrições conhecidas na literatura sobre economia do bem-estar, a análise não considera, por exemplo, os incentivos distorcidos que os pesos podem gerar. Uma utilização direta das ponderações obtidas poderia fazer com que os interessados dos estados mais pobres e desiguais nada fizessem para reverter a situação de seu local. Mas há soluções para a correção destes desvios, como uma premiação aos estados que conseguissem reduzir a porcentagem de pobres acima do valor médio nacional.

As propostas de repartição do FPE aqui apresentadas devem ser entendidas como ponto de partida para debates que considerem, além dos critérios econômicos e sociais, os aspectos políticos e legais. Vale dizer que em uma reforma mais profunda seria recomendável introduzir mecanismos que, incentivando o esforço tributário dos estados, considerassem também suas capacidades e demandas. Tais aspectos, apesar de fora do escopo deste trabalho, serão discutidos em estudos vindouros.

REFERÊNCIAS

ATKINSON, A.B. On the measurement of inequality. **Journal of Economic Theory,** v. 2, p. 244-263, 1970.

BLUNDELL, R.; BROWNING, M.; MEGHIR, C. Consumer demand and the life-cycle allocation of household expenditures. **The Review of Economic Studies**, v. 61, n. 1, p. 57, 1994.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução orçamentária dos estados. [s.d.]a. Disponível em: < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 31 maio 2011.

______. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Valores dos benefícios**. [s.d.]b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios>. Acesso em: 21 mar. 2011.

BURNS, J. H. Happiness and utility: Jeremy Bentham's equation. **Utilitas**, v. 17, n. 1, p. 46–61, 2005.

CEF – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Consulta pública Bolsa Família**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.beneficiossociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp>. Acesso em: 1 jun. 2011.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente**: a experiência brasileira recente. Brasília: OIT, 2008. Disponível em: <http://www.oit.org.br/info/downloadfile.php?fileId=376>. Acesso em: 1 abr. 2011.

COWELL, F. A.; GARDINER, K. **Welfare weights**. London: STICERD, 1999.

DUTTA, B. Inequality, poverty and welfare. **Handbook of Social Choice and Welfare**, v. 1, p. 597-633, 2002.

EVANS, D.; KULA, E.; SEZER, H. Regional welfare weights for the UK: England, Scotland, Wales and Northern Ireland. **Regional Studies**: the journal of the regional studies association, v. 39, n. 7, p. 923-937, 2005.

EVANS, D. J. The elasticity of marginal utility of consumption: estimates for 20 OECD Countries. **Fiscal Studies**, v. 26, n. 2, p. 197-224, 2005.

FELLNER, W. Operational utility: the theoretical background and a measurement. *In*: **Ten economic studies in the tradition of Irving Fisher**. New York: Wiley, 1967. p. 39-75.

FISHER, I. A statistical method for measuring marginal utility. *In*: **The Economic Essays Contributed in Homnour of John Bates**. London: Mcmillan, 1927. p. 157-93.

FLORISSI, S.; RIBEIRO, E. P. Tributação com sacrifício equitativo: o caso do Imposto de Renda Pessoa Física. **Análise Econômica**, v. 20, n. 37, p. 175-183, 2002.

FRISCH, R. **New methods of measuring marginal utility**. Tubingen: J. C. B. Mohr, 1932.

HOFFMANN, R.; SILVEIRA, F. G.; PINTOS-PAYERAS, J. A. **Progressividade e sacrifício equitativo na tributação:** o caso do Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.188).

KOLM, S.C. The optimal production of social justice. *In*: MARGOLIS, J., GUITTON, H. (eds.), **Public economics:** an analysis of public production and consumption and their relations to the private sectors. London: Macmillan, 1969, p. 145-200.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009**. IBGE, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **PNAD 2009**: Primeiras Análises: Distribuição de Renda entre 1995 e 2009. Ipea, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/101005_comunicadoipea63.pdf>.

KULA, E. Regional welfare w eights in investment appraisal-the case of India. **Journal of Regional Analysis and Policy**, v. 32, n. 1, p. 99-114, 2002.

JUST, R. E.; HUETH, D. L.; SCHMITZ, A. **The welfare economics of public policy**: a practical approach to project and policy evaluation. Edward Elgar Publishing, 2004.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília: Consultoria Legislativa, 2008. (Textos para Discussão, n. 40).

PINTOS-PAYERAS, J. A.; HOFFMANN, R. O Sacrifício equitativo na tributação brasileira. **Revista Economia**, v. 10, n. 4, 2009.

PINTOS-PAYERAS, J. A.; CUNHA, M. S. O princípio do sacrifício equitativo no sistema tributário brasileiro. 2004. v. 5, n. 2, p. 297-339.

ROCHA, C. A. **Rateio do FPE**: análise e simulações. Brasília: Consultoria do Senado, 2010. (Texto para Discussão, n. 71).

SEN, A.K. **On Economic Inequality**. Oxford: Clarendon Press,1973.

SEZER, H. A discussion of different methods of constructing regional welfare weights. *In*: MILAN EUROPEAN ECONOMY WORKSHOP, 5., Oct. 2006, Milan, Italy. **Anais**... Milan, 2006a. Disponível em: <http://www.economia.unimi.it/uploads/wp/Sezer-2006_21.pdf>.

SEZER, H. Regional welfare weights for Turkey. **Journal of Economic Studies**, v. 33, n. 5, p. 357–368, 2006b.

SMART, M. The incentive effects of grants. *In*: BOADWAY, R.; SHAW, A. **Intergovernmental fiscal transfers**: principles and practices. World Bank: Washington, 2007.

UNITED KINGDOM. Her Majesty's Treasury. **The Green Book**: appraisal and evaluation in central government. London: HMSO, 2003.

VEENHOVEN, R. Happiness as an aim in public policy. *In*: LINLEY, P. A.; JOSEPH, S. (Eds.). **Positive Psychology in Practice**. Hoboken: John Wiley and Sons, 2004.

YOUNG, H. P. Progressive taxation and equal sacrifice. **The American Economic Review**, v. 80, n. 1, p. 253-266, 1990.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988.

KULA, E. Regional welfare weights. **Departmental Working Papers**, 2006.

PINTOS-PAYERAS, J. A. Análise da progressividade da carga tributária sobre a população brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 40, n. 2, 2010.

ANEXO 1

TABELA A.1
Edei para valores de ε selecionados
(Em R$)

UF	$\varepsilon = 0,9$	$\varepsilon = 1,0$	$\varepsilon = 1,3$	$\varepsilon = 1,45$	$\varepsilon = 3,00$
Rondônia	354	337	290	268	124
Acre	307	288	239	219	105
Amazonas	274	262	227	212	109
Roraima	317	303	262	245	127
Pará	247	236	206	193	105
Amapá	290	275	237	220	111
Tocantins	322	306	263	244	117
Maranhão	207	197	169	157	84
Piauí	234	222	191	178	98
Ceará	232	220	190	177	95
Rio Grande do Norte	267	253	217	201	103
Paraíba	234	222	191	178	96
Pernambuco	231	220	189	175	92
Alagoas	197	187	160	149	82
Sergipe	262	248	211	196	102
Bahia	245	232	200	186	99
Minas Gerais	407	388	339	316	150
Espírito Santo	397	378	327	304	141
Rio de Janeiro	511	487	420	390	169
São Paulo	545	522	458	428	183
Paraná	489	467	408	380	167
Santa Catarina	613	590	527	496	215
Rio Grande do Sul	510	487	425	396	175
Mato Grosso do Sul	424	405	354	331	159
Mato Grosso	401	383	332	308	135
Goiás	410	393	345	322	150
Distrito Federal	664	617	497	448	169
Brasil	**382**	**362**	**308**	**283**	**127**

Cálculos dos autores.

CAPÍTULO 10

A RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA MALEÁVEL NA ABORDAGEM DA SEGUNDA GERAÇÃO DA TEORIA DO FEDERALISMO FISCAL

Rogério Boueri*

1 INTRODUÇÃO

Os sistemas federativos, em sua forma pura ou sob alguma variedade híbrida, são contemporaneamente o arranjo de governo dominante. É claro que, ao longo da história, o mundo tem experimentado outros tipos de estruturas administrativas que vão desde as cidades-Estado gregas até o Império Britânico. Mas, nos dias de hoje, o federalismo se apresenta como o sistema mais compatível com a democracia.

Não obstante, o conceito de federalismo é bastante amplo e engloba uma variedade de características políticas, administrativas e econômicas. Este capítulo é voltado, primariamente, para os aspectos econômicos existentes em uma federação, embora ciente de que, como apontado na literatura (OATES, 1972), as interações entre as diversas características sejam de importância destacada.

A definição de federalismo econômico, que é muito mais flexível que a sua contrapartida jurídica, requer a existência de, no mínimo, dois níveis de governo. O primeiro deles é geralmente denominado governo federal, com algum poder decisório sobre todas as jurisdições. Os governos locais exercem poder somente sobre uma área restrita do território nacional (GOODSPEED, 2000).

Dessa forma, a abordagem econômica do federalismo concentra-se especificamente em estudar que esfera de governo efetivamente toma as decisões, e não, como na abordagem jurídica, quem tem o direito legal de tomá-las. Se, por exemplo, um regime ditatorial delega algum poder decisório no âmbito econômico a seus mandatários provinciais, este sistema seria considerado uma federação em termos econômicos, ainda que não no sentido legal, como no caso da China atual. No outro extremo, poder-se-ia ter o caso da população de um país democrático que soberanamente decidisse delegar ao governo central todo o poder de decisão sobre a economia, como aconteceu na Nova Zelândia.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

O importante sobre o funcionamento do federalismo econômico é que a existência de vários níveis de governo e de várias jurisdições produzirá, potencialmente, vários canais de interação entre eles. Algumas destas interações não serão econômicas, como a necessidade de autorização prévia para que a força policial de um distrito possa atuar em outro, mas o fato é que as interações de natureza econômica vêm ganhando atenção crescente na literatura de finanças públicas.

Desde os trabalhos pioneiros de Musgrave (1959) e Oates (1972), muitos cientistas sociais têm estudado o assunto sob a denominação de *federalismo fiscal*. Mais recentemente, os desenvolvimentos da teoria microeconômica têm permitido a utilização de novas ferramentas neste campo de estudo. Em vez de tomar as decisões das outras esferas de governo e das outras jurisdições como exógenas, cada governo age com pleno conhecimento de que seus atos afetarão e serão afetados pelas ações dos outros governos da federação. Esta nova abordagem, denominada de *segunda geração da teoria do federalismo fiscal*[1], almeja entender as motivações e os efeitos destas interações estratégicas entre os governos em uma federação.

Um tipo específico de interação entre governos em uma federação acontece quando os governos subnacionais adotam uma política de gasto excessivo por presumirem que o governo federal os resgatará financeiramente. Este fenômeno, conhecido como *restrição orçamentária maleável,*[2] tem atraído grande interesse na literatura federalista recente.

No contexto federativo, a restrição orçamentária maleável e suas consequências potencialmente danosas dependem da efetividade de mecanismos institucionais de controle. Como os aspectos institucionais, econômicos e culturais de cada federação são singulares, e a despeito de que existe um conjunto de regras gerais sobre a efetividade de tais mecanismos, faz-se necessária a análise individual de cada federação para a averiguação da existência de restrição orçamentária maleável em seu sistema econômico. Portanto, conhecer as implicações gerais da restrição orçamentária maleável não é suficiente nem para estabelecer a sua existência no âmbito das relações intergovernamentais de uma determinada federação, nem para entender como ela opera na prática. Examinar as características particulares de cada sistema é ponto crucial para o desenvolvimento de medidas efetivas que lidem com as consequências indesejadas associadas à restrição orçamentária maleável

Este capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na seção 2, são discutidas as bases teóricas do federalismo fiscal, com o objetivo de expor os problemas econômicos associados ao funcionamento das federações, bem como as abordagens utilizadas para lidar com eles. A seção 3 descreve as evoluções que

1. Que a partir daqui será chamada de *segunda geração*.
2. *Soft budget constraint*, em inglês.

levarão à chamada segunda geração do federalismo fiscal, na qual as ferramentas da moderna teoria da firma e da microeconomia em geral são utilizadas no estudo da estrutura econômica de uma federação. O problema das ameaças não críveis, abordado na seção 4, é associado ao fenômeno da inconsistência intertemporal para que tais conceitos possam ser aplicados às relações interfederativas. Desta aplicação, emerge o conceito de restrição orçamentária maleável, bem como as suas implicações, as quais são analisadas na seção 5, na qual também são sugeridos tópicos de pesquisa nesta área específica.

2 AS BASES DA TEORIA DO FEDERALISMO FISCAL

A teoria básica do federalismo fiscal surgiu no âmbito da economia do setor público tradicional. Esta *primeira geração da teoria do federalismo fiscal* – como Oates (2005) a denominou, ou *teoria econômica de primeira geração sobre federalismo*, como foi chamada por Qian e Weingast (1997)–, é primariamente preocupada com a forma ótima de atribuição de funções às diversas esferas de governo e, também, com as implicações destas escolhas sobre o bem-estar econômico. O objetivo seria a prescrição de como o governo deveria intervir na atividade econômica em virtude da existência de externalidades ou do problema de provisão de bens públicos e da definição de qual esfera de governo interviria de forma mais eficiente em termos de bem-estar.

Vários são os elementos que caracterizam essa primeira geração. Uma das suposições básicas é que os governos locais conhecem melhor os seus cidadãos. Desta forma, quanto mais baixa a esfera de governo, mais bem ajustada às necessidades da população é a provisão dos bens públicos locais. O que não fica claro nesta perspectiva é a origem da incapacidade do governo central de delegar poder a agentes locais, que em princípio deveriam ter a mesma sensibilidade dos mandatários locais às necessidades da população, para que estes pudessem representá-lo. Tais representantes poderiam coletar e utilizar as informações relevantes à provisão dos bens públicos locais em quantidade e qualidade ótimas.

Os argumentos de que tal arranjo centralizador não seria possível, devido a dificuldades políticas associadas à provisão diferenciada de bens públicos regionalmente, são sempre válidos na esfera prática. Na verdade, muitas federações dispõem de dispositivos legais que proíbem distribuições assimétricas de recursos públicos.

Nesse arcabouço, a maior capacidade dos governos locais na provisão ótima de bens públicos se defronta com dois efeitos contrários: economias de escala e externalidades. Naturalmente, seria de se esperar que certos programas governamentais fossem mais eficientes em termos de custo caso sua abrangência fosse estabelecida nacionalmente, e não localmente. Desta forma, as economias de escala favoreceriam a provisão mais centralizada de bens públicos com esta característica.

Esse argumento, no entanto, não leva em consideração a possibilidade de existência de consórcios públicos para a consecução e a provisão de serviços públicos específicos. Estes consórcios poderiam diminuir o preço médio a ser pago por cada governo participante, auferindo os ganhos associados às economias de escala existentes.

Outro fator que poderia favorecer a provisão centralizada de bens públicos é a presença de externalidades. Uma vez que as ações de um governo local podem afetar as jurisdições vizinhas, pode ser que as decisões locais subestimem os custos ou benefícios de seus programas. Neste caso, o governo central poderia internalizar estas externalidades, ampliando o bem-estar da federação como um todo. No entanto, embora as externalidades possam realmente ter um peso considerável na provisão de muitos bens públicos, esta linha de argumentação negligencia outros mecanismos para lidar com o problema, tais como os impostos e os subsídios pigouvianos.

Esse dilema entre as escolhas fiscais descentralizadas, por um lado, e as externalidades e os ganhos de escala, por outro, foi caracterizado pela primeira vez por Oates (1972) em seu *teorema da descentralização*. O teorema estabelece um conjunto de condições suficientes para que a provisão local de bens públicos seja eficiente e gere um nível mais elevado de bem-estar econômico que a provisão centralizada.

Outra questão central apresentada pela teoria de primeira geração é o problema da jurisdição tributária. Este consiste em determinar qual esfera de governo arrecadaria de forma mais eficiente cada tipo de imposto existente. Para lidar com este problema, é necessário reconhecer primeiro que distorções podem ser causadas por tributos locais que incidem sobre bases de arrecadação móveis, como o capital, por exemplo, uma vez que este fator tenderá a se realocar de regiões com altos tributos para aquelas nas quais a carga tributária é menor. Este argumento favorece a administração centralizada de tributos sobre bases móveis.

Sob esse ponto de vista, os governos locais deveriam se ater na taxação sobre bases de arrecadação fixas, como impostos sobre propriedade imobiliária. Este tipo de especialização poderia trazer algumas vantagens em termos de bem-estar, especialmente se prevalecer a pressuposição de que os governos locais são mais bem informados. Neste caso, a coleta de dados e a administração da arrecadação dos impostos sobre propriedades seriam realizadas de forma mais eficiente pelos governos locais.

Também poderia ampliar o bem-estar social a utilização de taxas com propósito específico – isto é, tributos associados à provisão, por parte dos governos locais, de bem ou serviço público específicos, pagos pelos agentes que efetivamente se beneficiarão dele.[3] Esta linha argumentativa leva ao famoso modelo de Tiebout (1956), no qual os cidadãos se realocam com o objetivo de escolher a localidade que provê a sua combinação preferida em termos de impostos e serviços públicos.

3. Ver Stiglitz (1988) e Hines (2000).

Sob as suposições de perfeita mobilidade individual e informação completa, cada indivíduo pode aumentar seu bem-estar se mudando para uma localidade com características mais desejáveis sob o seu ponto de vista fiscal. Tal movimentação permitiria o atendimento de uma situação ótima, no sentido de Pareto.

Essa melhoria, no sentido de Pareto, aconteceria porque a existência de várias localidades com diferentes combinações de impostos e serviços públicos produziria condições para um equilíbrio separador no qual cada indivíduo revelaria, espontaneamente, suas preferências a respeito da provisão de bens públicos.[4]

É interessante notar que o processo descrito pelo modelo de Tiebout (1956)–, ou seja, a migração dos agentes em direção àquelas localidades mais compatíveis com as suas preferências por bens públicos–, tenderá a agrupar pessoas com preferências semelhantes nas mesmas localidades. Esta homogeneização das demandas em cada comunidade favorecerá, por sua vez, a descentralização da provisão de bens públicos locais, uma vez que, pelo teorema da descentralização, quanto mais uniformes forem as preferências em uma determinada região, maiores serão os benefícios da descentralização.

3 A SEGUNDA GERAÇÃO DA TEORIA DO FEDERALISMO FISCAL

Mais recentemente, alguns autores têm desenvolvido uma nova abordagem para o estudo do federalismo fiscal. Esta nova linha de pesquisa, conhecida como *segunda geração da teoria do federalismo fiscal*, a partir da denominação sugerida por Qian e Weingast (1997), introduziu uma nova visão a respeito da interação entre as diversas esferas de governo em uma federação.

A principal diferença entre as duas abordagens reside em que, enquanto a teoria de primeira geração se utiliza de métodos e instrumentos ligados à microeconomia tradicional, tais como economias de escala e externalidades, a teoria de segunda geração busca incorporar os avanços recentes da teoria microeconômica, como a teoria dos contratos, o problema do *agente* e do *principal* etc.

Qian e Weingast (1997) consideram a aplicação específica do problema do agente e do principal como a mais importante característica da teoria de segunda geração,[5] enquanto outros autores, como Crémer, Estache e Seabright (1996), associam esta abordagem mais diretamente à teoria dos contratos incompletos. Oates (2005) aponta duas características distintivas da teoria de segunda geração: a incorporação dos problemas informacionais, aqui entendidos como o custo de obtenção e processamento das informações relevantes pelos governos existentes na federação e os problemas de *escolha pública*[6] associados ao processo político da federação.

---

4. Sob essas condições, o problema do *free rider* na provisão de bens públicos não existiria.
5. Ver Qian e Weingast (1997, p. 83), para detalhes.
6. Tradução do autor para o termo usado em língua inglesa *public choice.*

Mas o que todas essas abordagens têm em comum? Qual característica geral as permeia e permite que possam ser agrupadas em um arcabouço teórico único? O que distingue a teoria de segunda geração da anterior é a incorporação da interação estratégica dos agentes nos modelos explicativos. Famílias, eleitores, empresas e governos agem estrategicamente e têm conhecimento de que os outros participantes do "jogo federativo" também o fazem. Esta caracterização geral inclui modelos do tipo *agente* e *principal*, modelos de contratos incompletos, bem como modelos de voto estratégico derivados da teoria de escolha pública. A discussão a seguir explora algumas das ideias no contexto da teoria de segunda geração do federalismo fiscal.

3.1 Modelos de escolha pública

A teoria da escolha pública é consagrada na teoria econômica. Durante a década de 1960, ela correu em paralelo à teoria tradicional de finanças públicas, sendo uma alternativa a esta. Não obstante, o desenvolvimento de ideias que permitiram relacioná-la ao federalismo fiscal é relativamente recente.

O primeiro trabalho no qual tal relação aparece, ainda que de forma embrionária, talvez seja Brennan e Buchanan (1980), o qual argumenta que a descentralização poderia reduzir a capacidade do Estado de explorar a sociedade por meio da taxação excessiva. Este poder de limitação criado pelo federalismo viria do fato de que a mobilidade das pessoas e das empresas restringiria a capacidade governamental de coletar impostos, uma vez que os agentes econômicos poderiam abandonar jurisdições nas quais a voracidade dos governos locais por impostos fosse excessiva. Qian e Weingast (1997), entre outros, têm desenvolvido esta ideia de forma mais precisa e formal, como descrito adiante.

Contudo, de acordo com essa linha de argumentação, a restrição de poder para a cobrança de impostos se aplicaria somente aos governos subnacionais, uma vez que a mobilidade para fora das fronteiras da federação continuaria limitada.

Mais recentemente, a teoria da escolha pública tem sido utilizada em conexão próxima aos trabalhos de economia política,[7] e esta interação tem tido impacto sobre a teoria de finanças públicas em geral, incluindo o federalismo fiscal. A introdução dos mecanismos de escolha pública neste campo de estudo tem sido voltada especialmente para estudar os benefícios e os custos da descentralização fiscal. O principal ponto é, portanto, como os sistemas de decisão via votos podem influenciar a eficiência da atuação de um governo descentralizado.

Besley e Coate (2003) constroem um modelo no qual a suposição de que o governo central fornecerá bens públicos de forma uniforme às localidades de uma federação é abolida. O modelo incorpora tanto economias de escala quanto a

7. Para mais detalhes, ver Drazen (2000).

existência de externalidades. Neste caso, a ineficiência da provisão centralizada surgirá em decorrência do processo político utilizado para decidir sobre a alocação dos bens públicos entre as diversas regiões na federação. É interessante notar que os resultados de ineficiência ocorrem mesmo quando se supõe que a legislatura é cooperativa.

Outros estudos também têm explorado e adaptado ideias oriundas da teoria da escolha pública para comparar a eficiência da provisão de bens públicos de forma centralizada e descentralizada, obtendo, contudo, resultados bastante distintos. Persson e Tabellini (1996) desenvolvem um modelo no qual os arranjos federativos destinados à repartição de risco entre as unidades da federação podem aumentar a propensão de cada localidade a adotar políticas com maior nível de risco. O artigo discute ainda quais arranjos constitucionais poderiam mitigar ou exacerbar este problema de risco moral. O resultado é, neste caso, pesadamente influenciado pelo tipo de processo de decisão coletiva adotado, sendo necessário, portanto, avaliarem-se vários destes processos. Neste contexto, a centralização pode ser uma forma eficiente de descartar este problema de risco moral associado à repartição de risco.

3.2 Modelos de agente e principal

Quando a aplicação dos modelos de agente e principal no contexto do federalismo fiscal é considerada, deve ser notado que, em relação às outras utilizações destes modelos no campo das finanças públicas, tal aplicação representa um passo adiante. Tradicionalmente, a utilização dos modelos de agente e principal em finanças públicas é realizada por meio da suposição de que o Estado (no caso, o *agente*) é responsável, por delegação, pela gestão dos negócios públicos. A sociedade (o *principal*) delega a este tal poder, mas não é capaz de observar com exatidão se o seu agente toma decisões estritamente em prol de seus interesses. No caso federativo, no entanto, pode ocorrer que certo nível de governo delegue responsabilidades a outros níveis de governo. Nesta situação, a relação de agente e principal ocorre também entre governos, e não mais exclusivamente entre o governo e a população. Como exemplos deste novo tipo de aplicação do problema de agente e principal, podem ser citados os trabalhos de Goodspeed (2002), Levaggi (2002), Keen (1997) e Miranda (2006). Em todos estes trabalhos, o problema de agente e principal é caracterizado da seguinte forma: os governos locais (*principais*) delegam algum nível de poder decisório ao governo central (*agente*), com a esperança de que este último agirá em seu benefício.

A partir de uma perspectiva diferente, Qian e Weingast (1997) sugerem que a descentralização seria uma forma eficiente de resolver o problema de agência que pode surgir em certos tipos de situações nas quais as delegações intergovernamentais ocorrem. Se o governo é totalmente centralizado, seus cidadãos não têm nem parâmetros de comparação internos que permitam o julgamento da qualidade dos serviços públicos prestados, nem a opção de "votar com os próprios

pés" (isto é, se mudar de jurisdição em caso de insatisfação com as políticas adotadas), conforme Tibeout (1956). Portanto, não há competição entre governos e, na ausência de mecanismos de controle efetivos dos cidadãos sobre o governo, este último teria liberdade para extrair via impostos recursos da sociedade de forma ineficiente (demasiada). Se o governo é descentralizado, a existência de diferentes jurisdições limitará o poder de taxação dos diversos governos locais. Como visto anteriormente, esta ideia apareceu originalmente em Brennan e Buchanan (1980), mas na ocasião não foi explorada no contexto do modelo de agente e principal.

Outro exemplo de aplicação da teoria de agente e principal no federalismo fiscal pode ser encontrado em Levaggi (2002). O artigo tenta verificar se, em um contexto de informação assimétrica, o governo central (o *principal*, neste modelo) obtém maior sucesso na compleição de seus objetivos utilizando transferências condicionadas ou livres aos governos locais (que, neste caso, desempenham o papel de *agentes*). Quando o governo central transfere recursos condicionados, o setor público local opera com a *restrição orçamentária dupla*. Segundo este sistema, o governo central define não só o tamanho das transferências, mas também a sua distribuição entre os diversos tipos de gastos. O resultado deste artigo mostra que, mesmo contrariando a sabedoria orçamentária estabelecida, a restrição orçamentária dupla pode atenuar o problema de agente e principal que surge quando existem diferenças, ainda que parciais, nos objetivos de duas esferas de governo em uma federação.

3.3 Contratos incompletos

O problema dos contratos incompletos tem sido utilizado no âmbito da teoria de segunda geração do federalismo fiscal para lançar luz a certas situações existentes nas relações interfederativas. Crémer, Estache e Seabright (1996) utilizam esta teoria para explorar situações de informação assimétrica existentes nas relações entre diferentes esferas de governo. No ponto de vista dos autores, as esferas de governo mais baixas teriam mais informações sobre a situação local que a sua contraparte federal, em virtude de que os benefícios obtidos pelo uso de tais informações seriam maiores no caso dos governos locais que no caso do governo federal.

Esse benefício está relacionado, na visão dos autores, ao nível de *responsabilização*[8] ao qual cada esfera de governo está submetida: quanto mais baixa a esfera de governo, maior a probabilidade de substituição do governante caso este não contemple as preferências dos seus constituintes. É interessante notar que este tipo de argumento dá sustentação microeconômica a uma hipótese fundamental do teorema da descentralização, que no contexto da teoria de primeira geração era suposta *ad hoc*.

8. Tradução do autor para o termo utilizado em língua inglesa *accountability*.

O trabalho também aponta para as vantagens da descentralização na presença de contratos incompletos. Se o governo deve tomar uma decisão sobre determinado assunto não especificado por nenhuma lei vigente – que seria o contrato relevante neste caso –, a maior responsabilização dos níveis mais baixos de governo favoreceria uma solução mais adequada aos cidadãos da jurisdição na qual a medida será implementada, caso o decisor seja o governo local *vis-à-vis* o governo central.

A renegociação de contratos é outra fonte de problemas no contexto de uma federação. Suponha-se que, na execução de um determinado contrato, uma renegociação no âmbito deste pudesse gerar um aumento de utilidade às duas partes envolvidas. Neste caso, haveria um forte incentivo para que os termos do contrato fossem modificados *a posteriori*. O problema que surge então é que, se as partes esperam a ocorrência de renegociação em determinadas situações, elas poderão modificar suas ações de forma a obter vantagens quando o processo de renegociação se iniciar. Desta forma, o problema de risco moral associado à possibilidade de renegociação pode levar a execução do contrato, ou mesmo a sua confecção inicial, a ser subótima. Este efeito está presente na situação de *restrição orçamentária maleável*, que será discutida adiante.

4 COMPROMISSOS NÃO CRÍVEIS

Sob o ponto de vista da teoria dos jogos, *compromissos*, sejam eles uma ameaça ou uma promessa, são declarações estratégicas nas quais um agente se compromete a executar certa ação que em princípio ele não teria incentivo para adotar. Esta declaração seria postulada com o intuito de induzir outros agentes a adotar estratégias específicas. A distinção entre promessas e ameaças, neste contexto, é que na ameaça existe uma perspectiva de punição, enquanto na promessa, uma perspectiva de recompensa.[9]

Tanto ameaças quanto promessas podem sofrer com problemas de credibilidade, pois o compromisso de um agente de adotar uma estratégia que não seria ótima diante de determinada circunstância pode ser sempre questionado pelas outras partes envolvidas. Esta falta de credibilidade de uma ameaça ou de uma promessa irá minar a sua eficácia, uma vez que, se não for crido, o compromisso não terá o poder de mudar as expectativas dos outros agentes e não conseguirá, portanto, induzi-los à ação desejada.

Existem, no entanto, vários meios para se imputar credibilidade a um compromisso; entre eles, o desenvolvimento de reputação ou a adoção de contratos.

O desenvolvimento de reputação adiciona credibilidade a um compromisso, pois as outras partes envolvidas tomam ciência de que o agente comprometido já

9. Ver Dixit e Nalebuff (1991) para mais detalhes.

assumiu aquela posição em outras ocasiões e sempre cumpriu o combinado. Contudo, como sugerem Bulow e Rogoff (1989), a construção de uma reputação pode ser um artifício para adquirir a confiança dos outros agentes e tornar a quebra do compromisso mais rentável à parte compromissada.

Outra forma de se tentar garantir credibilidade a um compromisso é o estabelecimento de contratos. Mas, a menos que estes contratos possam ser legalmente sustentados, que todas as contingências futuras estejam contempladas e que não haja possibilidade de renegociação, sempre haverá casos nos quais a quebra do contrato será uma opção tentadora.

Kidland e Prescott (1977) incorporaram à literatura macroeconômica o problema dos compromissos não críveis. Neste trabalho seminal, os autores desenvolvem o conceito de inconsistência intertemporal, o qual pode ser considerado uma promessa não crível. Eles se utilizam de um modelo de política monetária para desenvolver o conceito. Neste modelo, a autoridade monetária pode gerar inflação com vistas a estimular o produto da economia, uma vez que o modelo supõe a existência de uma curva de Phillips que associa inflação inesperada a crescimento. Desta forma, somente a inflação não prevista tem o poder de estimular o produto. Os agentes privados, sabendo que a autoridade monetária tem incentivo para gerar inflação mais alta que a esperada, tenderão a aumentar suas expectativas inflacionárias e assim diminuir suas demandas por moeda abaixo do que seria o ótimo em circunstâncias normais. Tem-se, então, uma situação claramente ineficiente: por um lado, a inflação será maior que o desejado e, por outro não haverá aumento do produto, uma vez que os agentes privados anteciparam o aumento de inflação, esterilizando o efeito da curva de Phillips expectacional.

Esse equilíbrio perverso ocorrerá se os agentes não acreditarem no compromisso da autoridade monetária de não produzir inflação de surpresa. Uma vez que os agentes formularam suas expectativas de inflação zero, o compromisso de não gerar inflação inesperada é contrário aos interesses imediatos da autoridade monetária.

A análise da credibilidade de ameaças tem sido extensivamente estudada em vários contextos. Dixit (1979) utiliza-se desta ideia para analisar os efeitos da competição potencial sobre um monopolista. Descreve uma situação na qual uma firma já estabelecida ameaça uma entrante em potencial com competição predatória caso a outra empresa decida efetivamente entrar no seu mercado. Neste exemplo, que já é clássico nos livros-texto de teoria dos jogos aplicada, o autor associa a credibilidade desta ameaça a um excesso de capacidade ociosa do monopolista.

Lindbeck e Weibull (1988) aplicam a noção de ameaças não críveis no contexto das transferências intergeracionais e derivam uma justificativa para a adoção

de sistemas de previdência social compulsórios na medida em que estes seriam ampliadores de bem-estar social. Este trabalho pode ser considerado uma aplicação prática do *rotten kid theorem* (teorema da criança mimada) de Gary Becker (BECKER, 1974), mas os resultados são bem distintos do original.

O modelo baseia-se no mecanismo de gerações superpostas no qual cada geração vive por dois períodos. A geração mais velha de cada período deriva utilidade não só de seu próprio consumo, mas também do consumo da geração posterior (seus descendentes). Este fato é do conhecimento da geração mais nova, o que leva a um resultado ineficiente, pois a geração mais nova irá gastar mais do que seria ótimo no primeiro período confiando que será socorrida pela geração antiga, uma vez que a penúria de consumo no segundo período afetaria negativamente também a utilidade dos mais velhos. Neste caso, a ameaça da geração mais velha de não socorrer os mais novos seria não crível, pois os mais novos teriam ciência de que seus pais teriam claros incentivos a voltar atrás na promessa e ajudá-los quando se deparassem com o fato consumado (*fait accompli).*

Nesse contexto, a poupança gerada por um sistema de previdência compulsório seria um mecanismo que evitaria tal situação, uma vez que a geração mais nova seria obrigada a poupar e não teria meios de se colocar na *situação refém* descrita no parágrafo anterior. É válido notar que Paul Samuelson, em um artigo famoso de 1958 (SAMUELSON, 1958), chega à mesma conclusão, mas pela razão diametralmente oposta. Neste modelo, não existe altruísmo e a fonte da ineficiência é a sobreacumulação dos agentes no seu primeiro período de vida, com vistas a assegurar um bom nível de consumo no segundo período. A introdução de um sistema de previdência por repartição garantiria recursos necessários ao consumo no segundo período, afastando a necessidade de sobreacumulação no primeiro período.

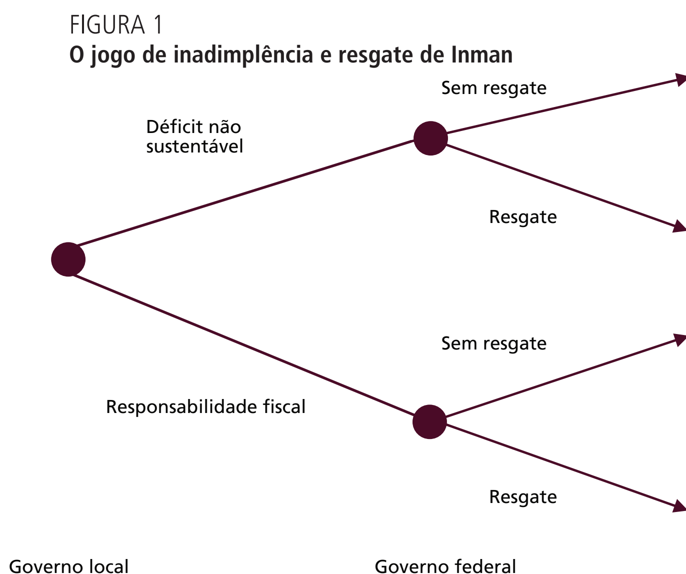
5 AMEAÇAS NÃO CRÍVEIS E A RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA MALEÁVEL NAS FEDERAÇÕES

O conceito de ameaças não críveis é uma parte essencial do fenômeno conhecido como *restrição orçamentária maleável* (ROM). Este efeito, primeiramente descrito por Kornai (1980; 1986), é caracterizado por uma situação na qual "a relação estrita entre dispêndios e receitas é afrouxada, porque gastos em excesso serão cobertos por alguma outra instituição, tipicamente o Estado" (KORNAI, 1986, p. 4, tradução livre). Este fenômeno foi primeiramente utilizado para descrever o comportamento de empresas estatais em economias socialistas. Neste contexto, a ROM surge do fato de que estas firmas não aceitam como críveis a ameaça do governo central de que não irá socorrê-las em caso de necessidade. Os gerentes das empresas estatais saberiam que o desemprego causado por uma falência seria bastante prejudicial aos interesses políticos do governo e, assim, o socorro seria consistente com os interesses governamentais.

Uma série de artigos seguiu a linha proposta por Kornai; entre eles, Qian (1994), Pun (1995), Prell (1996), Li e Liang (1998), Qian e Roland (1998) e Maskin (1999). Qian e Roland (1998) estendem o princípio da ROM para comparar diferentes arranjos federativos e diferentes graus de centralização. A inovação conceitual deste artigo se dá pela aplicação da ROM a orçamentos públicos. Desta forma, governos provinciais também poderiam ter incentivos a agir de forma fiscalmente irresponsável se julgarem que serão socorridos pelo governo central.

Essa generalização da ROM para incorporar as relações federativas tem sido bastante explorada pela teoria de segunda geração do federalismo fiscal. Inman (2004) desenvolve uma explicação intuitiva para esta aplicação no contexto do federalismo fiscal. Trata-se de um jogo sequencial, no qual os governos locais escolhem sua ação no primeiro período. O conjunto de estratégias disponíveis para eles são duas: agir com responsabilidade fiscal ou poder gerar déficits fiscais não sustentáveis. Na sequência, o governo central, após ter observado as ações adotadas pelos governos locais, escolhe a sua própria estratégia. As estratégias disponíveis para o governo central são resgatar financeiramente os governos locais ou deixá-los sem ajuda. Este jogo, denominado pelo autor de *default – bailout game* (jogo de inadimplência e resgate), pode ser representado em sua forma extensiva como na figura 1. Nesta figura, os *L*s representam os resultados do governo local e os *C*s, os resultados do governo central ou federal.

FIGURA 1
O jogo de inadimplência e resgate de Inman



Fonte: Inman (2004).

Uma das principais questões que surge desse jogo diz respeito às condições de credibilidade de uma possível ameaça do governo federal de não ajudar governos locais com déficits insustentáveis. Tal problema ocorre se C_2 é maior do que C_1 – ou seja, se o resultado do governo central for maior quando ele resgata as localidades sobre-endividadas que quando as deixa à própria sorte. Neste caso, se os governos locais conhecerem a situação, terão incentivo a se colocar em uma situação que demande resgate do governo central – ou seja, terão incentivos a adotar políticas fiscais irresponsáveis, mesmo que $L_3 > L_1$, dado que $L_2 > L_3$. Estas condições a respeito dos resultados dos governos locais são prováveis de acontecer na prática, uma vez que quando o governo de uma localidade adota uma política fiscalmente irresponsável, ele aumenta, primariamente, o bem-estar imediato de seus cidadãos, pois coloca à disposição destes mais bens e serviços públicos do que seria possível em uma situação de estabilidade fiscal. O custo destas políticas vem depois, quando o governo local tem que ajustar seu balanço para pagar a conta do expansionismo inicial. Como em muitas situações, este custo suplanta os benefícios iniciais, e não raro ocorrerá que $L_3 > L_1$ – ou seja, no caso de não ser resgatada financeiramente por outra instância de governo, a localidade ganha mais mantendo a responsabilidade fiscal.

Contudo, se o governo central provê de ajuda financeira aqueles governos locais que praticaram políticas expansionistas não sustentáveis, estes usufruirão os benefícios iniciais deste tipo de política, sem, contudo, arcar totalmente com os seus custos. Desta forma, provavelmente ocorrerá que $L_2 > L_3$.

Os resultados do governo federal são um tanto menos claros. Por um lado, é mais ou menos evidente que C_3 é maior que C_2 – isto é, sob o ponto de vista do governo federal, a situação na qual os governos locais adotam políticas responsáveis e não necessitam de ajuda é mais favorável que aquela na qual os últimos incorrem em déficit e são resgatados.

Por outro lado, fatores diversos determinarão se C_1 é maior que C_2. Em uma federação na qual o governo federal compartilha boa parte dos interesses de cada unidade federativa, as possibilidades são de que seja $C_1 < C_2$, porque fatores que afetam negativamente as populações das localidades, como o custo de reestruturação financeira associado a uma política fiscal irresponsável, também possuem efeitos negativos sobre o governo central. Assim, pressões políticas, a imprensa, reclamações dos eleitores etc. podem exercer impacto sobre o resultado do governo central.

No entanto, se a situação for recorrente, o governo central pode considerar os efeitos reputacionais da estratégia de não resgate para aqueles governos que adotem políticas fiscalmente irresponsáveis. Neste caso, a reputação de não ajudar nestes casos pode inclusive evitar que os governos locais se coloquem em posições de dificuldade fiscal.

Outros autores também têm explorado o conceito da ROM no relacionamento entre as diversas esferas de governo. Wildasin (1997) desenvolve um modelo no qual a probabilidade de que o governo central vá socorrer um determinado governo local é influenciada pela importância econômica deste último. Assim, localidades com economias maiores e com maiores externalidades sobre o sistema econômico nacional teriam maior chance de serem socorridas. Desta forma, o governo federal ficaria mais "tentado" em ajudar tais distritos, não só em virtude da preocupação com o bem-estar dos habitantes de lá, mas também por conta dos impactos negativos gerados para as outras regiões. Estas unidades da federação seriam consideradas *grandes demais para falir*, ou *sistemicamente importantes*.

O mesmo princípio é utilizado por Goodspeed (2002); Para assim neste modelo, o governo central não se importa diretamente com o bem-estar das localidades, mas, sim, com seus próprios interesses. Aqui, os governos regionais decidem primeira e simultaneamente quanto gastarão e quanto tomarão emprestado dos investidores privados. Então, o governo central distribuirá transferências com o objetivo de maximizar a probabilidade se ser reeleito. Os governos locais, que agem primeiro, utilizam-se do processo de *indução inversa* para maximizar seu próprio bem-estar. Como os governos locais escolhem suas respectivas estratégias simultaneamente, o resultado é um equilíbrio de Nash subótimo, no qual os gastos e o endividamento estarão acima do nível socialmente eficiente. Esta situação, por sua vez, levará a uma cobrança demasiada de impostos federais e a uma distorção na provisão de bens públicos e privados.

6 PERSPECTIVAS PARA DESENVOLVIMENTO DA TEORIA

Todos esses estudos nos quais a ROM é o foco têm, pelo menos, mais um ponto em comum: a ROM leva a resultados ineficientes. Assim a agenda de pesquisa neste campo parece convergir para duas linhas de ação.

Em primeiro lugar, o aprimoramento de técnicas empíricas que permitam detectar a existência e a efetividade da ROM em diferentes relações federativas e institucionais é fundamental. Esta estratégia de pesquisa é necessária, visto que a mera existência de uma aparente lógica teórica para a existência da ROM não implica automaticamente sua presença concreta. Acontece que a econometria associada aos testes para detectar a ROM padece de uma série de dificuldades técnicas,[10] e muito trabalho ainda está por vir nesta área.

Em segundo lugar, federações são elas próprias instituições, e seu funcionamento é guiado por regras institucionais. Assim, faz-se necessária a identificação dos mecanismos institucionais que são capazes de favorecer e de dificultar o

10. Ver Brueckner (2003) para mais detalhes.

aparecimento da ROM nas relações federativas. Portanto, esforços de pesquisa nesta área de desenho institucional também terão utilidades prática e teórica. A incorporação de modelos de *desenho de mecanismo* ao arcabouço institucional das federações pode ser uma estratégia promissora neste aspecto.

As federações são, com o seu processo de administração e decisão descentralizado, uma forma funcional de se conciliarem interesses das diversas regiões formadoras de um país, mas não são um arranjo isento de falhas e ineficiências. O estudo e a compreensão da ROM podem ser um caminho adequado para que pelo menos uma parte destas ineficiências possa ser suplantada.

REFERÊNCIAS

BECKER, G. S. A theory of social interactions. **Journal of Political Economy**, v. 82, p. 1.063-1.093, 1974.

BESLEY, T. J.; COATE, S. Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach. **Journal of Public Economics**, v. 87, p. 2.611-2.637, 2003.

BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. M. **The power to tax**: analytical foundations of a fiscal constitution. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

BRUECKNER, J. K. Strategic interaction among governments: an overview of empirical studies. **International Regional Science Review**, v. 26, p. 175-188, 2003.

BULOW, J.; ROGOFF, K. Sovereign debt: is to forgive to forget. **American Economic Review**, v. 79, p. 43-50, 1989.

CRÉMER, J.; ESTACHE, A.; SEABRIGHT, P. Decentralizing public services: what can we learn from the Theory of the Firm? **Revue d'Economie Politique**, v. 106, p. 37-60, 1996.

DRAZEN, A. **Political economy in macroeconomics**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

DIXIT, A. K. A model of duopoly suggesting a theory of entry barriers. **The Bell Journal of Economics**, v. 10, p. 20-32, 1979.

DIXIT, A. K.; NALEBUFF, B. J. **Thinking strategically**. New York: W.W. Norton & Company, 1991.

GOODSPEED, T. J. Tax structure in a federation. **Journal of Public Economics**, v. 75, p. 493-506, 2000.

______. Bailouts in a federation. **International Tax and Public Finance**, v. 9, p. 409-421, 2002.

HINES, J. R. What is benefit taxation? **Journal of Public Economics**, v. 75, p. 483-492, 2000.

INMAN, R. P. Transfers and bailouts: enforcing fiscal discipline with lessons from US federalism. *In*: RODDEN, J. A.; ESKELAND, G. S.; LITVACK, J. (Ed.). **Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints**. Cambridge, MA: The MIT Press, 2004. p. 35-83.

KEEN, M. **Vertical tax externalities in the theory of fiscal federalism**. Washington: IMF, 1997. (Working Paper, n. 173).

KORNAI, J. "Hard" and "soft" budget constraint. **Acta Oeconomica**, v. 25, p. 231-246, 1980.

______. The soft budget constraint. **Kyklos**, v. 39, p. 3-30, 1986.

KIDLAND, F. E.; PRESCOTT, E. C. Rules rather discretion: the inconsistency of optimal plans. **Journal of Political Economics**, v. 85, p. 473-491, 1977.

LEVAGGI, R. Decentralized budgeting: procedures for public expenditure. **Public Finance Review**, v. 30, p. 273-295, 2002.

LI, D. D.; LIANG, M. Causes of the soft budget constraint: evidence on three explanations. **Journal of Comparative Economics**, v. 26, p. 104-116, 1998.

LINDBECK, A.; WEIBULL, J. W. Altruism and time consistency: the economics of fait accompli. **Journal of Political Economy**, v. 96, p. 1.165-1.162, 1988.

MASKIN, E. S. Recent theoretical work on the soft budget constraint. **American Economic Review**, v. 89, p. 421-425, 1999.

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance**. New York: McGraw-Hill, 1959.

MIRANDA, R. B. **Discretionary federal resources distribution in Brazil**. These (Ph.D.) – University of Maryland, College Park, MD, 2006.

OATES, W. E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1972.

______. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. **International Tax and Public Finance***,* v. 12, p. 349-373, 2005.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. Federal fiscal constitutions: risk sharing and moral hazard. **Econometrica**, v. 64, p. 623-646, 1996.

PRELL, M. A. The two Kornai effects. **Journal of Comparative Economics**, v. 22, p. 267-276, 1996.

PUN, W. The Kornai effect and the soft budget constraint. **Journal of Comparative Economics**, v. 21, p. 326-335, 1995.

QIAN, Y. A theory of shortage in socialist economies based on the "soft budget constraint". **American Economic Review**, v. 84, p. 145-156, 1994.

QIAN, Y.; ROLAND, G. Fiscal federalism and the soft budget constraint. **American Economic Review**, v. 88, p. 1.143-1.162, 1998.

QIAN, Y.; WEINGAST, B. R. Federalism as a commitment to preserving market incentives. **Journal of Economic Perspectives**, v. 11, p. 83-92, 1997.

SAMUELSON, P. An exact consumption model of interest with or without the social contrivance of money. **Journal of Political Economy**, v. 66, p. 467-482, 1958.

STIGLITZ, E. S. **Economics of the public sector**. ed. 2. New York: W.W. Norton & Company, 1988.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **The Journal of Political Economy**, v. 64, p. 416-424, 1956.

WILDASIN, D. E. **Externalities and bailouts**: hard and soft budget constraints in intergovernmental relations. Washington: The World Bank; Policy Research, 1997. (Working Paper, n. 1.843).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Marco Aurélio Dias Pires

Revisão
Andressa Vieira Bueno
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Luciana Dias
Olavo Mesquita de Carvalho
Reginaldo da Silva Domingos
Celma Tavares de Oliveira (estagiária)
Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração
Aline Rodrigues Lima
Andrey Tomimatsu
Danilo Leite de Macedo Tavares
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa
Daniella Silva Nogueira (estagiária)

Capa
Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Livraria
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3315 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Este volume da série *Diálogos para o desenvolvimento*, sob o título *Federalismo à brasileira: questões para discussão*, compreende estudos cobrindo diferentes aspectos, métodos, resultados de análise e proposições sobre a questão federativa brasileira.

A primeira seção, *Federalismo e políticas públicas*, traça a trajetória do federalismo brasileiro, enfatizando o contraste entre, de um lado, as competências conferidas aos municípios, advindas do modelo institucional inaugurado pela Constituição promulgada em 1988, e, de outro, as atribuições crescentes assumidas pelos entes locais em função do aprofundamento da descentralização da maior parte das políticas nacionais. Um quadro geral do arranjo federativo brasileiro é apresentado, identificando-se alguns pontos de estrangulamento e as possíveis alternativas de aprimoramento da gestão de políticas públicas.

A segunda seção, *Federalismo e território*, compreende uma análise sobre a relação entre a organização federativa brasileira e as questões regional e metropolitana. Evidencia-se uma paulatina perda de nexo entre objetivos regionais e da gestão metropolitana e os seus correspondentes meios e instrumentos de ação. Arranjos federativos são considerados mecanismos fundamentais para ações públicas cooperativas ou coordenadas capazes de reduzir a grande desigualdade e heterogeneidade estrutural do país.

A terceira e última seção, *Federalismo fiscal: os critérios para a repartição do fundo de participação dos estados (FPE)*, traz um panorama da teoria econômica do federalismo fiscal. As tensões do federalismo brasileiro são discutidas no debate sobre os critérios de repartição do FPE, analisando-se aspectos teóricos e empíricos que deveriam ser considerados para uma adequada partilha dos seus recursos.

Este livro é, portanto, parte do esforço coletivo do Ipea para apresentar à sociedade brasileira uma base analítica e algumas propostas para a discussão sobre os variados problemas e desafios a serem trabalhados e enfrentados na temática sobre federalismo.

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

O federalismo é uma ideologia que propõe a divisão territorial do poder político constitucionalmente estabelecido. A peculiar repartição de competências entre seus entes faz com que o modelo federativo adotado em cada país apresente características específicas, gerando potencialidades e riscos para o exercício das funções pelo setor público. No caso do Brasil, o equilíbrio federativo é tencionado pela necessidade de enfrentamento das desigualdades sociais e regionais, historicamente profundas e persistentes.

A temática do federalismo é considerada uma prioridade na agenda de trabalho do Ipea: a criação do Grupo de Trabalho de Estudos sobre Federalismo, composto por membros de suas diretorias, e as mais de 27 pesquisas sobre o tema em andamento no instituto demonstram tal relevância.

A preocupação do Ipea em refletir e oferecer subsídios sobre o sistema federativo e o seu papel para o desenvolvimento nacional está em sintonia com o interesse de diversas instituições, nacionais e internacionais, que se debruçam sobre o assunto. Este livro é o primeiro resultado deste trabalho coletivo, dentro da programação de atividades estabelecidas para os próximos dois anos no Plano de Trabalho 2012-2013. Ele traz uma base analítica inicial e algumas propostas para a discussão sobre vários problemas e desafios a serem trabalhados e enfrentados na área do federalismo.

O Ipea oferece, assim, por meio deste livro, das diversas linhas de pesquisas internas, dos vários acordos de cooperação técnica e das várias redes interinstitucionais em consolidação, uma promissora fonte de debate sobre o tema federativo, em perspectiva nacional e internacional. Esta agenda de trabalho pode servir como referência importante para o conhecimento, o acompanhamento e o aprimoramento das políticas públicas no contexto do modelo federativo brasileiro, em prol do desenvolvimento nacional.

Alexandre dos Santos Cunha
Antonio Lassance
Ana Paula Lima Ferreira
Carlos Alexandre A. Rocha
Constantino Cronemberger Mendes
Ernesto Pereira Galindo
Leonardo M. Monasterio
Marco Aurélio Costa
Marcos Mendes
Maria Fernanda Becker
Miguel Matteo
Paulo de Tarso Frazão S. Linhares
Rafael H. Moraes Pereira
Renato Balbim
Roberta da Silva Vieira
Roberto Passos Nogueira
Rogério Boueri



ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SAE SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA